

**Učební text ke zvláštní části  
úřednické zkoušky pro obor  
státní služby Finance**

**Učební text ke zvláštní části úřednické zkoušky  
pro obor státní služby Finance**

Praha, leden 2024

3. aktualizované vydání

Ministerstvo financí

Letenská 15, 118 10 Praha 1

Tel.: 257 041 111

e-mail: [podatelna@mfc.cz](mailto:podatelna@mfc.cz)

ISBN XXXXXXXX

**Učební text ke zvláštní části  
úřednické zkoušky pro obor  
státní služby Finance**

# Obsah

Úvod	6
1 Základní makroekonomické veličiny – jejich pojetí, význam a použití	7
1.1 Ekonomický výkon	7
1.2 Trh práce	9
1.3 Cenový vývoj	10
2 Veřejné finance – vymezení pojmu, základní rozdíly v pojetí a vykazování	12
2.1 Soukromý a veřejný sektor	12
2.2 Rozdíly ve vykazování hospodaření veřejných financí	14
3 Fiskální politika, fiskální pravidla a rozpočtová odpovědnost	16
3.1 Charakteristika fiskální politiky	16
3.2 Rozpočtová odpovědnost	17
3.3 Fiskální pravidla v právním řádu České republiky	17
4 Příjmy veřejných institucí – základní členění příjmů, rozdíly a charakteristiky	20
4.1 Členění veřejných příjmů	20
4.2 Daňové příjmy	21
4.3 Rozpočtové určení daní	22
5 Výdaje veřejných institucí – základní členění výdajů, rozdíly a charakteristiky	25
5.1 Členění veřejných výdajů	25
5.2 Hlavní příčiny růstu či poklesu veřejných výdajů	27
6 Státní rozpočet – právní ukotvení, proces přípravy a schvalování	29
6.1 Etapy rozpočtových prací	29
6.2 Projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu v Poslanecké sněmovně	30
7 Struktura zákona o státním rozpočtu	32
7.1 Zákon o státním rozpočtu České republiky	32
7.2 Kapitoly státního rozpočtu	32
7.3 Finanční vztahy státního rozpočtu	33
8 Struktura příjmů a výdajů státního rozpočtu, rozpočtová skladba – její význam a základní typy třídění	34
9 Státní rozpočet – změny rozpočtu a rozpočtová opatření	37
10 Hodnocení plnění státního rozpočtu v průběhu roku a státní závěrečný účet	40
11 Programové financování – právní ukotvení, principy, význam	42
12 Hospodaření územního samosprávného celku – právní ukotvení, střednědobý výhled, rozpočet, rozpočtové provizorium, fiskální pravidlo	46
12.1 Střednědobý výhled rozpočtu	46
12.2 Rozpočet	47
12.3 Rozpočtové provizorium	48
12.4 Fiskální pravidlo	48

13	Hospodaření územního samosprávného celku – obsah a struktura rozpočtu, změny rozpočtu	50
13.1	Obsah rozpočtu	50
13.2	Struktura rozpočtu a jeho zveřejnění	50
13.3	Změny rozpočtu	51
14	Hlavní zdroje financování obcí a krajů – daňové, nedaňové příjmy, transfery a kapitálové příjmy; tvorba a užití peněžních fondů	53
14.1	Příjmy územních samosprávných celků	53
14.2	Rozpočtové určení daní	54
14.3	Výdaje územních samosprávných celků	56
14.4	Tvorba a užití peněžních fondů	57
15	Rozpočtové provizorium státu, obcí a krajů – charakteristika a hlavní rozdíly	59
15.1	Rozpočtové provizorium státu	59
15.2	Rozpočtové provizorium obcí a krajů	59
15.3	Hlavní rozdíly mezi rozpočtovým provizoriem státu a územního samosprávného celku	60
16	Závěrečný účet územních samosprávných celků	62
16.1	Závěrečný účet	62
16.2	Přezkoumání hospodaření	62
17	Účetní závěrka a další účetní záznamy v případě účetních jednotek veřejného sektoru	66
17.1	Účetní závěrka	66
17.2	Účetní záznamy a finanční údaje a jejich předávání do Státní pokladny	68
18	Základní okruhy činností při vedení účetnictví účetními jednotkami veřejného sektoru	71
18.1	Právní ukotvení	71
18.2	Provádění účetních zápisů v účetních knihách, včetně oceňování	71
18.3	Činnosti prováděné k rozvahovému dni	72
18.4	Sestavení, schválení a ověření účetní závěrky	74
18.5	Zajištění dalších výstupů pro účely finančního řízení, rozpočtu, účetnictví a kontroly	74
19	Řídící kontrola a její význam při nakládání s veřejnými prostředky	77
19.1	Auditní stopa	77
19.2	Fáze řídicí kontroly	78
20	Systém finanční kontroly ve veřejné správě	82
20.1	Veřejnosprávní kontrola	82
20.2	Vnitřní kontrolní systém	83
20.3	Finanční kontrola vykonávaná podle mezinárodních smluv	85

# Úvod

Cílem této publikace je představit ve zjednodušené formě základní pojmy a témata pro uchazeče o zvláštní část zkoušky z oboru státní služby Finance. Témata i míra zjednodušení některých částí textů této učební pomůcky odpovídá minimálnímu přehledu státního zaměstnance. Přitom se předpokládá, že ve své specifické oblasti výkonu státní služby v oboru Finance státní zaměstnanec disponuje ve vybraných oblastech daleko hlubšími znalostmi ze zde uvedených témat.

Text poukazuje na vzájemné vazby, souvislosti a důsledky vývoje veřejných financí a ekonomického vývoje. Logika řazení textu odpovídá jednak pojetí přechodu od obecného ke konkrétním oblastem, jednak fázím rozpočtového procesu na úrovni státního i územních rozpočtů.

Veřejný sektor prostřednictvím svých institucí (např. parlamentu, ministerstev, krajských a místních samospráv, ozbrojených složek, policie atd.) zajišťuje svým občanům ty funkce, tj. služby a zboží, které by soukromé tržní subjekty vzhledem ke svému zaměření buď neposkytovaly vůbec, nebo by jejich dostupnost byla pro občana příliš finančně nákladná (např. zdravotní péče), nebo by v řadě případů na ně ani nedosáhl (např. bezpečnost). Tyto funkce jsou naplňovány prostřednictvím systému veřejných financí (kapitola 2), kterým veřejný sektor realizuje své hospodářské politiky (politika fiskální, měnová, politiky strukturální) a ovlivňuje ekonomický vývoj (kapitola 1). Sektoru vládních institucí se pak týká realizace fiskální politiky (kapitola 3) a politik strukturálních. V rámci těchto politik jsou stanoveny oblasti a priority, na které se jednotky sektoru vládních institucí zaměřují a s ohledem na tuto skutečnost ovlivňují veřejné příjmy (kapitola 4) a výdaje (kapitola 5).

V demokratické společnosti podléhá účelnost (zaměření) výdajů a reálnost či realizovatelnost finančního plánu státu (státní rozpočet České republiky) nebo obcí a krajů (rozpočet obce nebo rozpočet kraje) schvalovacímu procesu volenými zástupci v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (kapitola 6) či zastupitelstvu obce nebo kraje (kapitola 12). Závazné charakteristiky státního rozpočtu na příslušný rok jsou dány zákonem o státním rozpočtu (kapitola 7). Rozpočet by měl být schválen před začátkem rozpočtového období. V případě, že se tak z různých důvodů nezdaří, hospodaří se podle tzv. rozpočtového provizoria (kapitola 15). Při schvalování rozpočtu v zastupitelských orgánech se posuzuje struktura příjmů a výdajů (8 a 14). Protože rozpočet je založen na odhadech budoucích příjmů a výdajů, mohou se některé položky na obou stranách bilance vyvíjet odlišně, než jak byly rozpočtovány, případně mohou vyvstat další priority s dopadem na příjmy či výdaje. Proto je nutná jejich úprava, která má v rozpočtové sféře specifické postupy (kapitoly 9 a 13). Po skončení rozpočtového období se provádí následná kontrola a finální schválení efektivnosti uskutečněných příjmů a výdajů opět zastupitelskými orgány (kapitola 10 a 16). Velmi bedlivá pozornost je však věnována také kontrole hospodárnosti a účelnosti výdajů a příjmů již v samotném průběhu realizace rozpočtového procesu (kapitola 19 a kapitola 0).

Vedle již uvedeného rozpočtu jsou jednotlivé organizace veřejného sektoru (účetní jednotky) povinny vést také účetnictví, které uživatelům poskytuje informace zejména o stavu aktiv, především majetku, a dluhů a dále poskytuje informace o nákladech, výnosech, výsledku hospodaření a dalších významných skutečnostech, kdy tyto informace z rozpočtu a z rozpočtových výkazů nelze zjistit. Tyto informace jsou uživatelům poskytovány prostřednictvím účetní závěrky (kapitola 17), která je základním výstupem z účetnictví, a tudíž je kladen značný důraz i na samotné vedení účetnictví účetní jednotkou (kapitola 18).

Každá kapitola je ukončena výčtem základních pojmů obsažených v textu, cvičnými otázkami, na kterých si čtenář může ověřit porozumění textu, a seznam literatury v případě zájmu o bližší prostudování tematiky.

# 1 Základní makroekonomické veličiny – jejich pojetí, význam a použití

## 1.1 Ekonomický výkon

**Výkon ekonomiky** je jednou z nejdůležitějších národohospodářských charakteristik významně ovlivňující ostatní makroekonomické oblasti, kterými jsou cenový vývoj, trh práce a vnější rovnováha ekonomiky. Je také úzce propojený s hospodařením veřejných rozpočtů. Kondice ekonomiky má vliv na inkaso širokého spektra příjmů veřejných rozpočtů, stejně jako na dynamiku řady výdajů. Současně veřejné rozpočty strukturou nebo výší daňového zatížení či kvalitou a rozsahem poskytovaných služeb a jiných výdajů ovlivňují hospodářský růst. Proto je důležité výkon ekonomiky správně kvantifikovat, vyhodnocovat jeho vlivy, stejně jako příčiny a případně včas reagovat na hospodářské výkyvy.

Nejkomplexnějším a nejpoužívanějším ukazatelem výkonu domácího hospodářství je **hrubý domácí produkt** (zkráceně „**HDP**“). HDP, jako peněžní vyjádření celkové hodnoty finálních výrobků a služeb nově vytvořené v daném období na určitém území, poskytuje klíčové vodítko pro nastavení hlavních hospodářských politik státu. Jeho skladba, metody odhadu a terminologie jsou mezinárodně sjednoceny s cílem zajistit co nejpřesnější a srovnatelný obraz ekonomické reality.<sup>1</sup>

HDP a jeho složky můžeme ocenit několika způsoby. V prvé řadě jsou údaje vykazovány v běžných cenách, tj. v cenách platných v daném (vykazovaném) období. V takovém případě hovoříme o **nominálním HDP**. Tento způsob ocenění poskytuje informaci o hodnotě HDP při platné cenové hladině v daném období (např. HDP v roce 2023 v cenách roku 2023). Ukazatel nominálního HDP slouží velmi často jako referenční ukazatel pro další veličiny, které jsou k jeho velikosti vztahovány (např. dluh a saldo hospodaření sektoru vládních institucí v procentech (nominálního) HDP, nebo požadavek Severoatlantické aliance na výši výdajů na obranu, který je rovněž vyjádřený v procentech HDP apod.).

Při sledování vývoje HDP a jeho složek v čase je nutné brát do úvahy skutečnost, že ukazatele vyjádřené v běžných cenách jsou také ovlivněny vývojem cen. Například stejný druh pečiva zakoupený v roce 2015 a 2023 za 100 Kč se bude lišit pořízeným množstvím. U zmíněného pečiva by postačovalo napočítat počet kusů či vzít v úvahu váhu produktu. HDP ale obsahuje celou řadu výrobků, od rohlíků, přes oděvy, počítačové programy až po jaderné reaktory, stejně jako různých služeb. Vyjádření v peněžních jednotkách je tedy jediný způsob agregace tak nesourodé skupiny. Ovšem pokud dochází ke změně cen, peněžní vyjádření zkresluje. A protože hodnocení výkonu ekonomiky (růstu/poklesu) znamená zabývat se pouze vývojem fyzického objemu (množství), musí být cenový vývoj eliminován. Řešením je ocenění ve stálých cenách, kdy jsou zboží a služby oceněny cenami z jednoho základního období, např. z roku 2015. Hovoříme potom o **reálném HDP**.

Na otázku, co přesně HDP je, odpovídá každá ze tří metod, kterou lze HDP odhadnout: produkční, výdajová a důchodová, přičemž výsledná hodnota HDP je vždy stejná. Logika rovnosti metod vychází z pravidla, že cokoli bylo v ekonomice pořízeno, muselo být nejprve někým vyrobeno a prodáno, což přineslo nějaký příjem v podobě mzdy, platu, zisku apod. Jde tedy o „uzavřený kruh“ tvorby výrobků a služeb výrobními faktory (prací a kapitálem), které inkasují příjmy (mzdy, platy, zisky apod.), jež slouží k nákupu vyrobené produkce. HDP tak zobrazuje produkční, důchodové a výdajové toky za určité období (obvykle čtvrtletí či rok), blíže Tabulka 1.

<sup>1</sup> Jde o mezinárodně harmonizovanou metodiku **Evropského systému národních a regionálních účtů z roku 2010** (zkráceně se používá „ESA 2010“), používanou ve výkaznictví ekonomik zemí Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru a v kandidátských zemích. Metodika vznikla úpravou celosvětové metodiky Systému národních účtů, kterou zastřešuje Organizace spojených národů.

**Tabulka 1: Definice a metody výpočtu hrubého domácího produktu**

Metoda	Produkční	Důchodová	Výdajová
Hledisko	Nabídky	Důchodů	Poptávky
Definice	Součet všech vytvořených přidaných hodnot v ekonomice vyjádřený v tržních cenách.	Odměny výrobních faktorů práce a kapitálu z produkční činnosti oceněné v tržních cenách.	Součet konečného užití výrobků a služeb (kromě mezipotřeby) vyjádřený v kupních cenách.
Komentář	Aby se zamezilo vícenásobnému započítání stejného výrobku do HDP, sčítá se pouze přidaná (nová) hodnota, nikoliv celková hodnota produkce v ekonomice <sup>1</sup> . Vzhledem k tomu, že produkce se oceňuje v základních cenách a užití v kupních cenách, je strana zdrojů za národní hospodářství celkem doplněna o daně snížené o dotace na výrobky.	Výrobci platí své zaměstnance (mzdy a platy včetně příspěvků na sociální a zdravotní pojištění placených zaměstnavatelem). Podnikatelé z investovaného kapitálu inkasují zisk. Součástí HDP je také zisk živnostníků, který zčásti představuje odměnu za vložené pracovní úsilí, zčásti za vložený kapitál. Příjmy, či v řeči metodiky národních účtů důchody (proto „důchodová metoda“), jsou ovšem vyjádřeny v tzv. cenách výrobních faktorů. Proto je nutné je přepočíst do tržních cen tak, že se k nim přičtou daně z produkce a odečtou dotace na produkci.	Jde o součet výdajů domácností na konečnou spotřebu výrobků a služeb (potravin, spotřební elektronika, finanční služby atd.), spotřeby sektoru vládních institucí (náklady na fungování státní správy i samosprávy, obrana, bezpečnost, zdravotnictví atd.), soukromých i veřejných výdajů na investice a saldo zahraničního obchodu. Saldo zahraničního obchodu představuje rozdíl vývozu a dovozu zboží a služeb. U dovozů platí, že nákupy zboží a služeb, které nebyly vyprodukovány v tuzemské ekonomice, výkon domácího hospodářství neovlivňují, proto se výdaje na dovozy odečítají. Naopak hodnota vývozu se přičítá, protože byla vytvořena v domácí ekonomice, ale byla nakoupena nerezidenty.

- a) Například výrobce vytěží dřevo a prodá ho zpracovateli. Ten ze dřeva vyrobí židli, kterou prodá konečnému spotřebiteli. Pokud bychom sečetli produkci obou firem, bylo by dřevo pro výrobu židle započítáno v HDP dvakrát. Přidanou hodnotu zpracovatele totiž tvoří pouze výroba židle, nikoli vytěžení samotného dřeva.

Ekonomika se obvykle vyvíjí v tzv. **hospodářských cyklech**, které střídají fáze rychlejšího růstu HDP (expanze, konjunktura) a pomalejšího růstu HDP, jeho stagnace či dokonce poklesu HDP (recese). Říkáme, že ekonomický výkon fluktuuje okolo tzv. **potenciálního produktu**. K těmto fluktuacím dochází vlivem rozličných vnitřních (např. investiční a spotřební optimismus, růst množství peněz v oběhu) i vnějších vlivů (hospodářský propad v zahraničí, ropný šok). Odchylka ekonomického výkonu od potenciálního produktu představuje tzv. **mezeru výstupu** (též produkční mezeru) a obvykle se uvádí v procentech potenciálního produktu. Pokud se ekonomika nachází nad svým potenciálním produktem, dochází k nadměrnému využití zdrojů a hovoříme o kladné mezeře výstupu, je-li výše skutečného produktu pod potenciálním, jedná se o zápornou mezeru výstupu.

**Potenciální produkt** je taková úroveň ekonomického výkonu, při které jsou výrobní faktory (práce, kapitál) využívány v maximální dlouhodobě udržitelné míře (tj. optimálním způsobem). Na úroveň a tempo potenciálního produktu mají kromě množství kapitálu a velikosti pracovní síly vliv také jiné faktory jako je kvalita dopravní infrastruktura, vzdělanostní struktura pracovní síly, bezpečnost či kvalita institucionálního prostředí (vymahatelnost práva, daňový a sociální systém, regulace, ekonomická svoboda, míra korupce, kvalita veřejné správy aj.).



## 1.2 Trh práce

Pro hodnocení ekonomické situace je důležitý trh práce. **Trh práce** popisuje, jak je obyvatelstvo ekonomicky aktivní, kolik z nich má práci v podobě zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti a jaký počet osob práci nenašel. Rovněž charakterizuje poptávku firem a sektoru vládních institucí v podobě obsazených a volných pracovních míst. Trh práce je příčinou i důsledkem ekonomického vývoje, a proto má stěžejní vliv i na hospodaření veřejných financí. Výše celkové zaměstnanosti prostřednictvím mezd, platů a zisků osob samostatně výdělečně činných významně ovlivňuje např. výnos daně z příjmů fyzických osob, příspěvků na sociální a zdravotního pojištění, stejně jako zprostředkovaně daní ze spotřeby. Výše nezaměstnanosti má naopak vliv na objem vyplacených pojistných i nepojistných sociálních dávek (podpory v nezaměstnanosti, dávky státní sociální podpory, rekvalifikační kurzy, dávky hmotné nouze apod.).

**Zaměstnanost** osob v ekonomice je zjišťována **dvěma způsoby**, buď na bázi **Výběrového šetření pracovních sil**, nebo na bázi **podnikové statistiky**. První z nich získává údaje pravidelnými šetřeními v domácnostech, která vykonává Český statistický úřad. Šetření zaměstnanosti vycházejí z norem Mezinárodní organizace práce, oproti tomu v podnikové statistice jsou zařazeni všichni pracovníci firem s více než 10 zaměstnanci, pracovníci menších firem jsou sledováni výběrově.

Rovněž **nezaměstnanost** se zjišťuje pomocí **Výběrového šetření pracovních sil**. Za nezaměstnaného je pak považován ten, kdo ve sledovaném týdnu **nebyl zaměstnaný, aktivně hledal práci** a byl do 14 dnů **připraven do ní nastoupit**. Z této statistiky se pak publikuje **míra nezaměstnanosti**, spočtená jako podíl počtu nezaměstnaných osob a pracovní síly, kde pracovní sílu (tj. ekonomicky aktivní obyvatelstvo)<sup>2</sup> tvoří zaměstnaní a nezaměstnaní.

Druhý způsob výpočtu nezaměstnanosti publikuje **Ministerstvo práce a sociálních věcí**. Jde o **počet nezaměstnaných registrovaných na úřadech práce**. Nezaměstnaným je potom ten, kdo má trvalé bydliště na území ČR, není v pracovním nebo obdobném vztahu, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost a požádal o zprostředkování zaměstnání **úřadem práce**. Z nich se potom počítá tzv. **podíl nezaměstnaných osob**, tj. podíl dosažitelných<sup>3</sup> uchazečů o zaměstnání ve věku **15–64 let** na všech obyvatelích ve věku 15–64 let. Tento ukazatel ale není mezinárodně srovnatelný.

Odměnou za vykonanou práci v tržních odvětvích ekonomiky je **mzda**, zatímco **platy** jsou, zjednodušeně, vypláceny v sektoru vládních institucí. Z hlediska příjmů veřejných rozpočtů je rozhodujícím ukazatelem celkový **objem mezd a platů**. Jeho hodnota je velmi významnou makroekonomickou základnou, na níž je založena predikce daní z příjmů fyzických osob a příspěvků na sociální a zdravotní pojištění a zprostředkovaně skrze spotřebu domácností mají zásadní dopad i na výběr daní ze spotřeby.

Dalším sledovaným ukazatelem trhu práce je **průměrná nominální mzda**, jejíž hodnota vychází z podnikové statistiky (viz zaměstnanost) a je publikována na **přepočtený počet zaměstnanců**, kdy každý zaměstnanec je započten ve výši svého úvazku. Díky tomu lze získat v čase konzistentní údaj o průměrné mzdě bez ohledu na měnící se podíl částečných úvazků v ekonomice. Kromě průměrné mzdy existuje i ukazatel **mediánová mzda**. Jedná se o hodnotu uprostřed mzdového (a platového) rozdělení, tj. částku, kterou pobírá „prostřední“ zaměstnanec při seřazení všech zaměstnanců podle výše jejich výdělku.<sup>4</sup> Výhodou mediánové mzdy je, že **nepodléhá extrémům** (např. extrémně vysokým mzdám v některých odvětvích či povoláních). V ČR dosahuje medián mezd přibližně 85 % průměrné mzdy.

---

<sup>2</sup> Podíl ekonomicky aktivních osob na populaci (obvykle ve věku 15–64 let) je označován jako míra ekonomické aktivity nebo jako míra participace (na trhu práce).

<sup>3</sup> Dosažitelný uchazeč o zaměstnání může bezprostředně nastoupit do zaměstnání, tj. nemá žádnou objektivní překážku pro přijetí zaměstnání (např. není ve vazbě, výkonu trestu, v pracovní neschopnosti, není rekvalifikován apod.).

<sup>4</sup> Z 9 zaměstnanců seřazených od nejnižší po nejvyšší mzdu (nebo opačně) se jedná o mzdu pátého zaměstnance.

### 1.3 Cenový vývoj

Se mzdovým vývojem souvisí vývoj cenové hladiny. Ten je rovněž důležitý pro odhad reálného HDP. Cenový vývoj ovlivňuje mzdová vyjednávání, ovšem růst mezd a platů působí také na ceny v ekonomice. Roste-li cenová hladina v ekonomice trvale, nazýváme tento vývoj **inflací**, pokud klesá, tak **deflací**.<sup>5</sup> **Cenovou hladinou** rozumíme všeobecnou úroveň cen v ekonomice. K jejímu zachycení se používají cenové indexy. Spíše než úroveň cen v ekonomice má význam její relativní změna (tj. změna vůči zvolenému období vyjádřená v procentech). Relativní změnu cenové hladiny nazýváme **míra inflace**.

Růst cenové hladiny v ekonomice může být dán jak tržními (nabídkovými i poptávkovými), tak i administrativními vlivy. S tržními faktory souvisí vazba cenové a mzdové inflace, která může vyústit do tzv. mzdově-cenové spirály, tj. vzájemně se posilujícího růstu mezd a cen. Administrativní vlivy jsou zákonná nebo regulatorní opatření, která přímo působí na cenovou hladinu. Zahrnují vliv změn daní ze spotřeby a regulovaných cen.

V praxi se využívá hned několik cenových indexů. Nejčastěji se inflace charakterizuje **indexem spotřebitelských cen** (také index životních nákladů). Jeho výhodou je měsíční frekvence a dostupnost krátce po skončení měsíce a také není zpětně revidován. Index konstruuje Český statistický úřad na základě pravidelného šetření cen u cca 700 vybraných položek zboží a služeb. Vybrané komodity zboží a služby odráží podíl na spotřebních výdajích průměrné domácnosti.

Komplexním ukazatelem cenového vývoje je **deflátor HDP**. Jedná se o podíl nominálního a reálného HDP. Zahrnuje nejenom vývoj cen spotřebních výdajů domácností, ale také výdajů vládních institucí na konečnou spotřebu a investice, výdajů na soukromé investice, stejně jako vývoj cen exportovaného a importovaného zboží a služeb.

Z historických zkušeností vyplývá, že příliš vysoká inflace nepříznivě ovlivňuje výkonnost ekonomiky a vede ke ztrátě důvěry k penězům. Proto je cenové stabilitě v moderních vyspělých ekonomikách věnována značná pozornost, obvykle delegovaná na nezávislé centrální banky. V ČR je Ústavou ČR pověřena péčí o cenovou stabilitu Česká národní banka. Ta provádí svou měnovou politiku v tzv. režimu **cílování inflace**, ve kterém si stanovila, že bude usilovat o **2% inflaci** (inflační cíl). Tuto mírnou inflaci pak považuje za cenovou stabilitu.

Při sjednávání, zejména dlouhodobých smluv je běžné, že se v nich obsažené nominální veličiny přizpůsobují vývoji inflace. Součástí smluv tedy bývá tzv. inflační doložka. Například při stanovení nájemného je možné sjednat jeho zvýšení podle míry inflace v předchozím roce. Tento mechanismus se nazývá **indexace**. Obdobný mechanismus má význam i pro výdaje státního rozpočtu. Například penze jsou indexovány („valorizovány“) mimo jiné podle vývoje cenové hladiny. Inflace či deflace však také ovlivňují některé daňové základy, tedy následně samotnou výši daní (např. daň z přidané hodnoty). Vývoj mezd v soukromém sektoru a cenové hladiny v ekonomice také působí na platy v sektoru vládních institucí (případně i naopak). Obecně lze říci, že cenový vývoj má další zásadní význam pro výši příjmů a výdajů veřejných rozpočtů.

---

<sup>5</sup> Někdy je pojem nesprávně zaměňován s **dezinflací**, což je zpomalování inflace.

**Základní pojmy:**

Nominální a reálný hrubý domácí produkt, hospodářský cyklus, míra nezaměstnanosti, míra ekonomické aktivity, uchazeči o zaměstnání, míra inflace, průměrná a mediánová mzda.

**Kontrolní otázky:**

- Proč se při posuzování výkonu ekonomiky zohledňuje vývoj cen?
- Lze vyjádřit HDP součtem veškeré vyrobené produkce v dané ekonomice?
- Liší se počet nezaměstnaných vykazovaný dle mezinárodní metodiky a metodiky úřadů práce?
- Jaký růst cen považuje Česká národní banka za optimální?
- Jaké hlavní příjmy a výdaje veřejných rozpočtů ovlivňuje růst cen a mezd?

**Seznam literatury:**

ČSÚ: Hrubý domácí produkt – Metodika. Český statistický úřad, dostupné z <[https://www.czso.cz/csu/czso/hruby\\_domaci\\_produk\\_t-hdp-](https://www.czso.cz/csu/czso/hruby_domaci_produk_t-hdp-)>.

ČSÚ: Inflace, míra inflace – Metodika. Český statistický úřad, dostupné z <[https://www.czso.cz/csu/czso/kdyz\\_se\\_rekne\\_inflace\\_resp\\_mira\\_inflace](https://www.czso.cz/csu/czso/kdyz_se_rekne_inflace_resp_mira_inflace)>.

ČSÚ: Zaměstnanost a nezaměstnanost podle výsledků VŠPS – Metodika. Český statistický úřad, dostupné z <[https://www.czso.cz/csu/czso/zam\\_vsps](https://www.czso.cz/csu/czso/zam_vsps)>.

MF: Konvergenční program České republiky (aktuální vydání). Ministerstvo financí, dostupné z <<http://www.mfcr.cz/KoPr>>.

MF: Makroekonomická predikce České republiky (aktuální vydání). Ministerstvo financí, dostupné z <<https://www.mfcr.cz/MakroPre>>.

Soukup, J. a kol.: Makroekonomie. Management press, 2022.

## 2 Veřejné finance – vymezení pojmu, základní rozdíly v pojetí a vykazování

Domácí ekonomiku lze z pohledu vlastnictví rozdělit na soukromý a veřejný sektor. V soukromém sektoru je konkrétně definována fyzická nebo soukromá právnická osoba jako vlastník, který rozhoduje o svém majetku, financuje ho převážně z vlastních zdrojů a nese za svá rozhodnutí zodpovědnost. U veřejného sektoru je vlastníkem některý ze subjektů sektoru vládních institucí nebo veřejných korporací. Činnost veřejného sektoru je financována prostřednictvím **veřejných financí**, rozhoduje se v něm veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole.

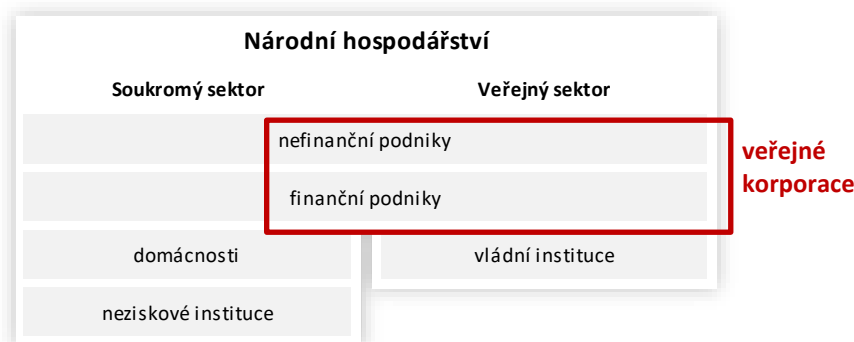
**Veřejné finance** proto můžeme vymezit jako specifické finanční vztahy a operace, které probíhají v ekonomice mezi orgány a institucemi veřejného sektoru na straně jedné, a ostatními subjekty (tj. domácnostmi (občany), firmami, neziskovými organizacemi a zahraničím) na straně druhé.

### 2.1 Soukromý a veřejný sektor

Základní odlišnost veřejného sektoru od soukromého spočívá v zaměření jeho činností na realizaci takových cílů a aktivit, které z různých důvodů nejsou předmětem zájmu subjektů soukromého sektoru, anebo jsou uskutečňovány v tzv. veřejném zájmu. Prostřednictvím veřejných financí jsou naplňovány ekonomické, sociální, environmentální a politické funkce státu, případně další.

**Veřejný sektor** tvoří takové instituce, které jsou rezidenty v daném hospodářství a které jsou kontrolovány vládou, zastupitelstvem apod. Veřejný sektor se tak skládá ze **sektoru vládních institucí** a z **veřejných korporací**. **Veřejné korporace**<sup>6</sup> jsou společnosti, ve kterých mají vládní instituce nebo veřejné korporace rozhodující vliv. Mohou být jak nefinančního, tak finančního charakteru. K **nefinančním korporacím** (podnikům) patří např.: Česká pošta, s.p., České dráhy, a.s., městské dopravní podniky (např. Dopravní podnik hl. m. Prahy, a.s., Dopravní podnik města Brna, a.s., Dopravní podnik Karlovy Vary, a.s.), ČEZ, a. s, Řízení letového provozu ČR, s.p., Lesy ČR, s.p., Vojenské lesy a statky ČR, s.p., městské technické služby apod. **Finančními institucemi** ve veřejném sektoru jsou **měnové** (Česká národní banka) a **neměnové** instituce (např. ČEZ OZ uzavřený investiční fond a.s., Vitalitas pojišťovna, a.s., Pojišťovna VZP, a.s.).<sup>7</sup> **Veřejný sektor představuje nejširší pojetí veřejných financí.**

Obrázek 1: Schéma ekonomiky z pohledu sektorů



Zdroj: MF – Metodická příručka Fiskálního výhledu ČR. Úprava MF.

Užší **pojetí**, kterým se ovšem **nejčastěji označují veřejné finance či veřejné rozpočty**, je označováno jako **sektor vládních institucí**. Toto vymezení je používáno v mezinárodních srovnáních

<sup>6</sup> Přehled veřejných korporací v ČR je možné nalézt na <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rozpocetove-ramce-statisticke-informace/verejny-sektor/verejne-spolecnosti>.

<sup>7</sup> Dvě zmíněné pojišťovny jsou pojišťovny zdravotních pojišťoven zařazených v sektoru vládních institucí (v subsektoru fondy sociálního zabezpečení), zabývající se cestovním a úrazovým pojištěním.

a ve výkaznictví např. vůči Evropské komisi a Mezinárodnímu měnovému fondu, protože pravidla vymezení a vykazování sektoru vládních institucí jsou mezinárodně harmonizovaná metodikou Evropského systému národních a regionálních účtů z roku 2010 (zkráceně se používá „ESA 2010“).

**Obrázek 2: Sektor vládních institucí v České republice**

Ústřední vládní instituce	Místní vládní instituce	Fondy sociálního zabezpečení
organizační složky státu	obce	zdravotní pojišťovny
státní fondy	kraje a hl. m. Praha	Asociace zdravotních pojišťoven
příspěvkové organizace	dobrovolné svazky obcí	Kancelář zdravotního pojištění
veřejné vysoké školy	příspěvkové organizace	Otevřený svaz zdravotních pojišťoven
veřejné výzkumné instituce	společnosti s ručením omezeným	Svaz zdravotních pojišťoven ČR
školské právnické osoby	akciové společnosti	
Česká exportní banka, a.s.	obecně prospěšné společnosti	
Česká televize a Český rozhlas	školské právnické osoby	
Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.	zájmová sdružení právnických osob	
Garanční fond obchodníků s cennými papíry	veřejné výzkumné instituce	
Garanční systém finančního trhu	ústavy	
Národní rozvojová banka, a.s.	nadace	
OTE, a.s.	nadační fondy	
Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s.	spolky	
Rada pro veřejný dohled nad auditem		
Ředitelství silnic a dálnic s.p.		
Správa železnic, státní organizace		
Vinařský fond		
další společnosti		

*Zdroj: ČSÚ; úprava MF.*

Složení sektoru vládních institucí je průběžně aktualizováno Českým statistickým úřadem v Registru ekonomických subjektů<sup>8</sup>. Sektor vládních institucí se dělí na další skupiny, které se nazývají

<sup>8</sup> Registr ekonomických subjektů je seznam publikovaný Českým statistickým úřadem, v němž má každá právnická osoba, osoba samostatně výdělečně činná či organizační složka státu, která je účetní jednotkou, uvedené základní údaje a zařazení v rámci národního hospodářství (viz <https://apl.czso.cz/res>).

subsektory. V ČR zahrnuje **ústřední vládní instituce** (státní rozpočet, státní fondy, veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, ale i Česká exportní banka, a.s., Národní rozvojová banka, a.s., Česká televize, Český rozhlas, atd.), **místní vládní instituce** (obce, kraje, dobrovolné svazky obcí, jejich příspěvkové a jiné společnosti) a **fondy sociálního zabezpečení** (zdravotní pojišťovny, jejich svazy), blíže Obrázek 2.

Často je mylně považován za veřejný sektor či veřejné finance pouze **státní rozpočet** (diskutovaný v rámci kapitol 6 až 10). Ten je sice objemově největší součástí sektoru vládních institucí a je na něj finančními vztahy napojena řada dalších subjektů veřejného (např. územní samosprávné celky, veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, zdravotní pojišťovny)<sup>9</sup> i soukromého sektoru (např. sociální dávky domácnostem, dotace na produkci firmám), ale je pouze jednou z více než 18 tisíc jednotek sektoru vládních institucí. Na druhou stranu je to zejména státní rozpočet a rozpočty státních fondů, prostřednictvím nichž vláda ČR realizuje svoji **hospodářskou politiku**, a v ní **politiku fiskální** (blíže kapitola 3), respektive naplňuje jeho prostřednictvím své programové priority. Státní rozpočet (kapitola 6 až 9) je také v soustavě veřejných rozpočtů jediný nástroj, který plní všechny tři **funkce veřejných financí**:

- **alokační funkce** – vztahuje se k rozdělování ekonomických zdrojů do určitých oblastí (národní obrana, místní rozvoj, policie apod.), které nezajišťuje trh, ale vládní instituce. Jejím úkolem je soustřeďovat finanční prostředky potřebné k zabezpečení produkce či financování veřejného zboží a služeb, případně dalších služeb, které subjekty sektoru vládních institucí poskytují soukromému sektoru,
- **redistribuční funkce** – přerozdělování příjmů ekonomických subjektů (hlavně prostřednictvím zdanění a sociálních dávek) s cílem zmírnit důchodové a majetkové nerovnosti ve společnosti,
- **stabilizační funkce** – příjmy a výdaje veřejných financí jsou nastaveny (automaticky) či používány (záměrně) ke zmírňování výkyvů hospodářského cyklu a případných šoků (viz kapitola 3).

## 2.2 Rozdíly ve vykazování hospodaření veřejných financí

Kromě odlišného vymezení veřejných financí v podobě rozsahu zahrnutých institucí se rovněž liší způsob zachycení transakcí, tedy vykazovaný výsledek hospodaření. Obecně lze odlišit dvě metodiky, v rámci nichž se zachycují a vykazují příjmy, výdaje, saldo a zadlužení ve veřejných financích. První metodikou je již zmíněná metodika **ESA 2010**, která je stejně jako mezinárodní metodika Vládní finanční statistiky Mezinárodního měnového fondu z roku 2014 založena na **akruální bázi**. To znamená, že pracuje s daty na **nákladově-výnosovém** (akruálním) **principu**. Tím zohledňuje hospodaření vlády nejen z krátkodobého hlediska (peněžní příjmy a výdaje), ale také z hlediska dlouhodobého (pohledávky a závazky). Pro akruální metodiku není rozhodné, kdy dojde k realizaci peněžní transakce, ale **kdy skutečně ekonomická hodnota vznikla, změnila se, či zanikla**, nebo když se pohledávky a závazky zvyšují či snižují.

Příjmy a výdaje státního rozpočtu a státních fondů jsou však plánovány, plněny a hodnoceny (viz kapitoly 9 a 10) v **národní metodice hotovostních toků**, ukotvené zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. **Příjmy a výdaje** jsou zde zachycovány v okamžiku, kdy je realizován související **peněžní tok**. Proto na rozdíl od akruálního principu **rozhoduje okamžik provedení platby, nikoli moment vzniku pohledávky, nebo závazku**. Národní metodika hotovostních toků má charakter výkazu **cash flow**, podává proto především **přehled o likviditě**.

Odlišné zachycení stejné operace na akruálním a hotovostním principu lze pro větší názornost ilustrovat příkladem u nákladů a výdajů spojených s vykonanou prací zaměstnance. Mzda za práci provedenou v lednu je zachycena akruálně jako náklad rovněž v lednu (závazek zaměstnavatele za

<sup>9</sup> Blíže například MF: Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky.

zaměstnancem), zatímco hotovostní výdaj (reálná výplata mzdy) bude proveden až v únoru. Podobné je to v případě odvedené daně z příjmů fyzických osob z této mzdy. Pro veřejné finance jde o aktuální výnos (pohledávku) v lednu, ovšem na hotovostní bázi jde o inkaso daně (hotovostní plnění rozpočtu) až v únoru.

Odlišné metodické principy se logicky promítají do vykazovaných výsledků hospodaření sektoru vládních institucí.

### **Základní pojmy:**

Veřejné finance, veřejný sektor, sektor vládních institucí, ústřední vládní instituce, místní vládní instituce, fondy sociálního zabezpečení, metodika ESA 2010.

### **Kontrolní otázky:**

- Jak lze charakterizovat veřejné finance?
- Je Česká národní banka součástí veřejných financí České republiky?
- Jaké příklady institucí je možné uvést pro každý subsektor sektoru vládních institucí?
- Jak se liší mezinárodní metodika vykazování hospodaření sektoru vládních institucí od národní metodiky vykazování/sestavování především státního rozpočtu?

### **Seznam literatury:**

MF: Konvergenční program České republiky (aktuální vydání). Praha, Ministerstvo financí, dostupné z <<http://www.mfcr.cz/KoPr>>.

MF: Metodická příručka k Fiskálnímu výhledu České republiky. Praha, Ministerstvo financí, dostupné z <<https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/makroekonomika/metodiky/2012/metodicka-prirucka-k-fiskalnimu-vyhledu-9576>>

MF: Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky (aktuální vydání). Praha, Ministerstvo financí, dostupné z <<http://www.mfcr.cz/RozpocetovaStrategie>>.

Peková, J.: Veřejné finance, úvod do problematiky. ASPI a.s., 2008, 4. vydání.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

### 3 Fiskální politika, fiskální pravidla a rozpočtová odpovědnost

Tvůrci hospodářské politiky mají k dispozici dvě makroekonomické hospodářské politiky – měnovou a fiskální. Zatímco ta první je obvykle svěřena do rukou nezávislé centrální bance, jak stručně charakterizuje kapitola 1, fiskální politiku provádějí vlády daných států. V jejím jménu je prostřednictvím změn v daních a jiných příjmech, stejně jako výdajích a výpůjční strategii ovlivňována ekonomika. Fiskální politika tak může být využívána k vyhlazování cyklických výkyvů ekonomiky (krátkodobé a střednědobé hledisko), k zajištění silného a udržitelného růstu ekonomiky (středně a dlouhodobé hledisko), k redistribuci nákladů a výnosů v čase apod.

#### 3.1 Charakteristika fiskální politiky

Cíle a nástroje fiskální politiky jsou různorodé. V krátkém období (např. aktuální nebo příští rok) se obvykle zaměřuje na makroekonomickou stabilizační funkci. Skutečný vývoj ekonomiky není pravidelný, ale střídá fáze expanze a recese (blíže část 1.1). Ekonomika se tedy pohybuje v tzv. hospodářských cyklech. Z ekonomického hlediska je kladná nebo záporná produkční mezera způsobena neoptimálním využíváním zdrojů a kapacit v ekonomice, buď jsou tedy nadužívány, nebo jejich využití není dostatečné. **Fiskální politika** by měla výkyvy v ekonomice snižovat. Z hlediska středního (několik let) a dlouhého období se fiskální politika zaměřuje na podporu prostředí pro dlouhodobě udržitelný růst, zvýšení blahobytu např. zlepšováním infrastruktury či vzdělání apod.

Směr fiskální politiky lze odlišit podle toho, jaký **cíl sleduje během hospodářského cyklu**. Fázi hospodářského cyklu se přizpůsobuje výběr dílčích nástrojů stabilizační fiskální politiky. Její typy lze pak rozdělit na expanzivní (ekonomice se nedaří, je nutné podpořit poptávku, je opodstatněné deficitní hospodaření vlád), restriktivní (ekonomice se daří, avšak vykazuje známky přehřívání a ceny rostou, nutné poptávku brzdit, je žádoucí přebytkové hospodaření) a neutrální.

**Nástroje fiskální politiky** lze rozdělit na **přímé a nepřímé**. Přímými nástroji se rozumí výdaje sektoru vládních institucí na nákup zboží a služeb a investice. Jsou závislé pouze na rozhodnutí vlády a vedou přímo k růstu poptávky. Mezi nepřímé nástroje jsou řazeny daně (např. progresivní důchodové daně jako vestavěné stabilizátory, viz níže) a transfery. Ty ovlivňují růst soukromé spotřeby a soukromých investic v důsledku změny disponibilních zdrojů soukromého sektoru.

Opatření fiskální politiky mohou mít dlouhodobý charakter a v rámci ekonomiky by měla působit proticyklicky. **Vestavěným stabilizátorem** se rozumí takové vlastnosti příjmů a výdajů sektoru vládních institucí, které automaticky snižují fluktuace ekonomiky. V zásadě tlumí výkyvy disponibilních příjmů soukromých subjektů, a tím i celkového HDP v průběhu hospodářského cyklu. Příkladem, vedle výše zmíněného progresivního zdanění, jsou dávky v nezaměstnanosti. Pokud tedy např. ekonomika vstupuje do fáze recese a roste nezaměstnanost, pak by bez dávek v nezaměstnanosti přišli nezaměstnaní o veškerý zdroj příjmů (kromě darů a půjček). Pokud však existují dávky v nezaměstnanosti, příjem nezaměstnaných klesá (výše dávek v nezaměstnanosti je nižší než jejich minulá mzda či plat), ale nezaměstnaný se neocitá bez příjmu. Tím rovněž neklesají jeho výdaje na spotřebu do té míry, jako kdyby dávky v nezaměstnanosti neexistovaly. Vláda využívá také **diskreční opatření**, která ale oproti vestavěným stabilizátorům působí jako **přímý důsledek aktivního zásahu vlády**, např. změny v daňových sazbách. Vestavěný stabilizátor je tak součástí systému, zatímco diskreční opatření systém mění.<sup>10</sup>

Hospodářský cyklus má logicky přímý vliv i na výsledky hospodaření vlád. Pokud se ekonomice daří, rostou mzdy a spotřeba, pak zároveň v důsledku toho rostou i příjmy z daní, zatímco sociálních dávek

<sup>10</sup> Když vláda opatření, které se stane vestavěným stabilizátorem, schvaluje, jde o diskreční opatření. Tedy zavedení (schválení) progresivního zdanění je diskrečním opatřením, ale jeho následné působení v jednotlivých fázích cyklu (vyšší sazba zdanění v expanzi a nižší sazba v recesi) je automatické.



je nutné vyplácet relativně méně. Ve fázi recese je tomu naopak. Saldo sektoru vládních institucí lze z hlediska vývoje hospodářského cyklu dělit na cyklické a cyklicky očištěné. **Cyklická složka salda** v sobě odráží vliv hospodářského cyklu, tedy relativně vysoké příjmy nebo nízké výdaje a naopak. Důvodem pro takové očištění o vliv cyklu je pochopitelně dočasnost jednotlivých fází. Fáze expanze trvá určitou dobu a je pak vystřídána fází recese. Je tedy odpovědné dočasně vyšší příjmy uspořít na dobu, kdy se ekonomice bude dařit méně a bude nutné např. vyplácet vyšší dávky v nezaměstnanosti, dávky hmotné nouze apod.

**Cyklicky očištěné saldo** je spjato se **strukturálním saldem**. To navíc kromě vlivu hospodářského cyklu neobsahuje jednorázové a jiné přechodné (dočasné) operace (vlivy). Jde např. o výdaje na odstranění následků přírodních pohrom, prodej majetku apod.; z nedávné doby lze zmínit výdaje v souvislosti s pandemií covid-19 či energetickou krizí. Vliv těchto příjmů a výdajů se očišťuje proto, že mají pouze dočasný dopad na rozpočet (podobně jako u cyklické složky salda) a nemění budoucí strukturu příjmů a výdajů.

Strukturální saldo tedy znamená, že příjmy a výdaje nejsou zkresleny vlivem hospodářského cyklu a ani dočasnými faktory, které nevypovídají nic o „systémovém“ rozdílu příjmů a výdajů. **Strukturální saldo je proto považováno za ukazatel „nastavení fiskální politiky“.**

## 3.2 Rozpočtová odpovědnost

**Rozpočtovou odpovědnost** lze chápat jako transparentnost, účelnost, hospodárnost a efektivnost vynakládání veřejných prostředků, realizovanou zpravidla zavedením číselných fiskálních pravidel jak pro celý sektor vládních institucí (výdajové pravidlo, dluhové pravidlo), tak i pro jednotlivé subsektory zvláště a sledováním jejich dodržování, a dále transparentním procesem sestavování rozpočtu zejména ve střednědobém horizontu. Hlavním cílem rozpočtové odpovědnosti je tak dosáhnout zdravých a dlouhodobě udržitelných veřejných financí.

Význam dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí má svůj odraz v tzv. fiskálních pravidlech, která mají pomoci zajistit, že v dobrých časech se vytváří rezervy na časy horší. V minulosti se postupně vyhradilo několik přístupů, z nichž mnohé byly převedeny do praxe rozpočtové odpovědnosti mezinárodních organizací a jednotlivých států. Soubor těchto hospodářských pravidel EU dostal souhrnný název **Pakt o stabilitě a růstu**. Vynucování fiskálních pravidel v rámci Paktu však bylo málo úspěšné. Z tohoto důvodu mj. vyšla **směrnice Rady EU 2011/85/EU**, která měla zajistit přenesení principů rozpočtové odpovědnosti do legislativního rámce každého členského státu a tím dodržování fiskálních pravidel učinit závaznějším.

## 3.3 Fiskální pravidla v právním řádu České republiky

Česká republika transponovala podstatnou část směrnice Rady EU 2011/85/EU do souboru tří právních předpisů, jež vstoupily v platnost a účinnost v únoru 2017.<sup>11</sup> Klíčovou roli má zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který zavedl tři fiskální pravidla. Hlavním smyslem této právní úpravy je zabezpečit zdravé a dlouhodobě udržitelné veřejné finance.

### 3.3.1 Výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů

**Pravidlo výdajů státního rozpočtu a státních fondů** zavedlo nový způsob stanovení výdajových rámců státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů. **Vychází z cyklicky očištěných příjmů sektoru vládních institucí**, které určují maximální objem celkových výdajů tohoto sektoru. Myšlenka cyklického očištění vychází z chování příjmů veřejných financí v rámci hospodářského cyklu, tedy střídajících se fází expanze a recese (viz výše část k fiskální politice). Pokud např. ve fázi expanze

---

<sup>11</sup> Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, zákon č. 24/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti, a zákon č. 25/2017 Sb., o sběru vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřejných financí.

rostou příjmy domácností rychleji, než je obvyklé, pak i daňové výnosy z těchto příjmů rostou rychleji, než je obvyklé. Jde tak v principu o dočasný, v jistém slova smyslu mimořádný příjem. Aby tento mimořádný příjem nebyl utracen v expanzi (místo v recesi, kdy to ekonomika potřebuje), tak je z celkových příjmů odečten a dán do rezervy na horší časy. Maximální výše výdajů je dále upravena o zákonem jasně dané položky.

Výdajové rámce se týkají pouze státního rozpočtu a státních fondů, nikoliv celého sektoru vládních institucí. Proto je nutné zohlednit hospodaření všech jednotek sektoru vládních institucí, abychom se právě na výdaje státního rozpočtu a státních fondů dostali. Zjednodušeně řečeno, pokud maximálně přípustné výdaje sektoru vládních institucí jsou 100 a víme, že výdaje všech jednotek tohoto sektoru mimo státního rozpočtu a státních fondů jsou 40, pak po odečtení těchto 40 nám vychází, že výdaje státního rozpočtu a státních fondů mohou být maximálně 60. Vzhledem k tomu, že státní rozpočet i rozpočty státních fondů se sestavují v hotovostní metodice, zatímco predikce příjmů a výdajů vychází z aktuální metodiky systému národních účtů, je nutné rozdíly v obou metodikách zohlednit.<sup>12</sup>

### 3.3.2 „Dluhová brzda“

**Pravidlo výše dluhu v poměru k HDP** stanovuje podmínky pro hospodaření jednotlivých subjektů sektoru vládních institucí, pokud výše dluhu sektoru vládních institucí (po očištění o rezervu peněžních prostředků<sup>13</sup>) překročí 55 % HDP. V takovém případě budou mít zákonem určené subjekty sektoru vládních institucí zpřísněné podmínky pro sestavení svých rozpočtů. Zpřísnění podmínek jejich hospodaření by mělo napomoci k poklesu dluhu a opětovnému zajištění zdravých a udržitelných veřejných financí sektoru vládních institucí.

### 3.3.3 Pravidlo minimálních splátek dluhu územních samosprávných celků

Dluhové pravidlo pro místní rozpočty ukládá územním samosprávným celkům při překročení hranice dluhu na úrovni 60 % průměrného příjmu za předchozí čtyři roky splacení přinejmenším 5 % závazků z této překročené částky. Pokud je například úroveň 60 % průměrného příjmu za předchozí čtyři roky samosprávného celku 10 mil. Kč a dluh činí 15 mil. Kč, pak podle tohoto pravidla musí tato obec každý rok splatit ze svého dluhu nejméně 0,25 mil. Kč. Jedná se o splacení starých závazků, nikoliv o pokles celkové hodnoty dluhu. Pravidlo tak dovoluje obci uzavírat další závazky, avšak nutí uzavřené závazky řádně splácet. Když územní samosprávný celek nesplatí v této výši své závazky, bude mu zadržena část sdílených daňových příjmů odpovídající výši neuskutečněné zákonem definované splátky. Zadržené příjmy budou plně využity na splacení dluhu dotčeného územního samosprávného celku (bližší podkapitola 12.4).

### 3.3.4 Další prvky rozpočtové odpovědnosti v ČR

Posouzení transparentnosti veřejných financí a plnění výše uvedených numerických pravidel provádí **Národní rozpočtová rada**. Jejím úkolem je také zpracovávat zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, a posuzovat tak přístup státu k plnění rozpočtové odpovědnosti.

Ministerstvo financí má také povinnost předkládat vládě ČR každoročně ke schválení **Rozpočtovou strategii sektoru veřejných institucí ČR**, jež vychází z makroekonomické prognózy a fiskální prognózy sektoru vládních institucí na období příštích tří let. Obsahuje odvození výše výdajových rámců (tedy maximálních možných výdajů) pro státní rozpočet a rozpočty státních fondů. Jde tak o výchozí bod pro sestavení návrhu státního rozpočtu pro následující rok.

<sup>12</sup> Podrobněji viz MF a NRR (2020): Metodika odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů.

<sup>13</sup> Rezerva peněžních prostředků je chápána jako ta část financí, jež je určena na financování státního dluhu.

**Základní pojmy:**

Fiskální politika, strukturální saldo, rozpočtová odpovědnost, fiskální pravidlo, dluhová brzda, výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů, pravidlo minimálních splátek dluhu územních samosprávných celků.

**Kontrolní otázky:**

- Co je smyslem fiskální politiky a jaké jsou její nástroje?
- Jak lze vymezit rozpočtovou odpovědnost?
- Z čeho vychází závazný výdajový rámec pro státní rozpočet a státní fondy?
- Jaká je hranice pro spuštění „dluhové brzdy“ a na koho se vztahuje?

**Seznam literatury:**

MF: Konvergenční program České republiky (aktuální vydání). Praha, Ministerstvo financí, dostupné z <<https://www.mfcr.cz/KoPr>>.

MF: Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky (aktuální vydání). Praha, Ministerstvo financí, dostupné z <<http://www.mfcr.cz/RozpocetovaStrategie>>.

MF a NRR (2020): Metodika odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů – 3. aktualizované vydání. Praha, Ministerstvo financí a Národní rozpočtová rada, edice Metodické kompendium, duben 2018 [cit. 3. 1. 2024], <[https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika\\_2020-09-16\\_Metodika-odvozeni-vydajovych-ramcu-statniho-rozpocet-a-statnich-fondu-v03.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2020-09-16_Metodika-odvozeni-vydajovych-ramcu-statniho-rozpocet-a-statnich-fondu-v03.pdf)>.

Peková, J.: Veřejné finance, úvod do problematiky. ASPI a.s., 2008, 4. vydání.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

## 4 Příjmy veřejných institucí – základní členění příjmů, rozdíly a charakteristiky

**Veřejné příjmy** jsou zdrojem krytí veřejných výdajů, přičemž většina těchto příjmů je nenávratného charakteru určená zákonem. Do kategorie nenávratných veřejných příjmů se řadí daně, dotace, poplatky, příjmy z pronájmu či prodeje majetku apod. Z hlediska objemu jsou nejvýznamnější **daňové příjmy**.

### 4.1 Členění veřejných příjmů

Příjmy lze dělit podle mnoha různých hledisek. Závazné **pro rozpočtovou soustavu** je třídění podle rozpočtové skladby (bližší kapitola 8), která rozeznává druhové, odvětvové a odpovědnostní hledisko. Nicméně existují i jiná hlediska.

#### Druhové členění

- a) **daňové příjmy** (v ČR je největší položkou pojistné na sociální zabezpečení (důchodové pojištění, nemocenské pojištění, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti), dalšími významnými položkami jsou daň z přidané hodnoty, spotřební daně a daně z příjmů fyzických a právnických osob; do širší kategorie daňových příjmů se rovněž řadí příspěvky na veřejné zdravotní pojištění),
- b) **běžné nedaňové příjmy** (příjmy z prodeje krátkodobého a drobného dlouhodobého majetku (např. mobilní telefon, kancelářské vybavení), přijaté sankční platby, poplatky, dividendy, příjmy z pronájmu majetku, příjmy ze školného, z pronájmu nemovitostí, apod.),
- c) **přijaté transfery** (investiční a neinvestiční dotace jako např. prostředky z evropských strukturálních a investičních fondů, řada dotací pak plyne uvnitř sektoru vládních institucí, zejména pak mezi státním rozpočtem jako poskytovatelem na jedné straně, a dalšími částmi veřejných rozpočtů na straně druhé),
- d) **kapitálové příjmy** (prodej dlouhodobého majetku (nemovitosti, akcie) a ostatní kapitálové příjmy – např. přijaté dary).

#### Dělení příjmů podle návratnosti

- e) **nenávratné příjmy** (daně, poplatky, příjmy z pronájmu či prodeje majetku) tvoří většinu veřejných příjmů,
- f) **návratné příjmy** (emise státních dluhopisů nebo dluhopisů obcí (spíše větších měst) či krajů; patří sem ale také úvěry od finančních institucí (zejména u obcí) či mezinárodních institucí a návratné finanční výpomoci).

Skladba příjmů veřejných rozpočtů se odlišuje v závislosti na tom, zda jde o ústřední vládní instituce, místní vládní instituce, nebo fondy sociálního zabezpečení (zejména zdravotní pojišťovny). **Příjmy ústředních vládních institucí**, z nichž největší část tvoří státní rozpočet České republiky, tvoří přes 80 % **daňové příjmy**, z toho více než 42 % pojistné na sociální zabezpečení. Podstatně menšího objemu dosahují **nedaňové a ostatní příjmy** (např. příjmy z úroků, dividendy, dotace<sup>14</sup> např. z prostředků evropských strukturálních a investičních fondů).

<sup>14</sup> **Dotace** je **nenávratný finanční transfer**, sloužící k financování potřeb převážně subjektů sektoru vládních institucí. Člení se na **a) běžné dotace** na financování provozních, neinvestičních potřeb, které jsou přidělovány formou účelových a neúčelových dotací, a **b) na kapitálové dotace**. Zdrojem dotací je např. státní rozpočet, územní samosprávné celky (kraje, obce), mimostátní zdroje (především z EU).

Hlavním příjmem **místních vládních institucí** jsou rovněž **daně** (cca 45 %), které mohou být jak **sdílené** (daně z přidané hodnoty, daně z příjmů fyzických a právnických osob, viz dále), tak **výlučné** (daň z nemovitých věcí). Další významnou složkou příjmů jsou **transfery**, zejména ze státního rozpočtu (např. transfery na regionální školství nebo na výkon přenesené působnosti). **Fondy sociálního zabezpečení**, tedy zejména **veřejné zdravotní pojišťovny**, mají pak téměř ze 70 % příjem z veřejného **zdravotního pojištění**, zbytek je **transfer** ze státního rozpočtu<sup>15</sup> za určené skupiny osob, tzv. státní pojištěnce (děti, studenti, důchodci, nezaměstnaní apod.)<sup>16</sup>.

## 4.2 Daňové příjmy

**Daň je obecně definovaná jako povinná, nenávratná, neúčelová a pravidelně se opakující zákonem<sup>17</sup> stanovená peněžní platba.** Představuje transfer od obyvatel a firem do veřejných rozpočtů. Daň má znak peněžního plnění, není přípustné hradit daň nepeněžní formou. Daň je nuceným břemenem. Je **neekvivalentní**, tedy za úhradu daně nepřísluší poplatníkovi žádné přímé plnění.

Daň by měla splňovat následující principy:

- a) **spravedlnost** – v daňové teorii se rozlišuje vertikální a horizontální spravedlnost: daňové subjekty ve stejné situaci by měly platit daně ve stejné výši (vertikální spravedlnost) a daňové subjekty v lepší situaci by měly platit vyšší daně (horizontální spravedlnost);
- b) **platební schopnost** – daň by měla respektovat schopnost poplatníka ji platit (např. aby z důvodu jejího zaplacení nemusel rozprodávat svůj majetek) a zároveň užitek poplatníka ze zdanění ve smyslu užívání zboží a služeb hrazených z veřejných výdajů, jejichž zdrojem jsou právě hlavně daňové příjmy;
- c) **neutralita** – poplatník by neměl být nucen k tomu, aby vyhledával méně zdaněné substituty;<sup>18</sup> celkově by daň neměla mít dopad na rozhodování ekonomických subjektů, tj. neměla by působit větší distorze v cenách a užitku;
- d) **jasné vymezení a transparentnost** – mělo by být zřetelně určeno, kdo daň platí, a zda je její konstrukce jednoznačně a srozumitelně definovaná. Tato zásada snižuje riziko obcházení daňové povinnosti díky jednodušší a účinnější kontrole;
- e) **daňová jistota** – daňové předpisy by měly stanovit veřejně známým a jednoznačným způsobem výši daní, přičemž tyto informace by měly být veřejně dostupné;
- f) **stabilita a předvídatelnost** – daňový systém by měl být stabilní a nemělo by v něm docházet k příliš častým změnám, aby tak poplatníci měli možnost se tomuto prostředí přizpůsobit a dlouhodobě plánovat;
- g) **úspornost** – administrativní náklady spojené s výběrem daní by měly být co nejnižší stejně jako vyvolané náklady na straně daňových subjektů.

Daňové příjmy lze třídit z různých hledisek:

- a) podle předmětu:
  - **daně důchodové** z různých druhů příjmů (mzda či plat, zisk, úrok);

<sup>15</sup> Přehled aktuálně platných transferových vztahů státního rozpočtu vůči územním rozpočtům a zdravotním pojišťovnám poskytuje každoročně Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky, následně pak státní rozpočet České republiky a Střednědobý výhled státního rozpočtu.

<sup>16</sup> Blíže zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, a zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

<sup>17</sup> Podle článku 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod: „Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona“.

<sup>18</sup> Výjimkou je stimulační či pobídková funkce daní, která může podporovat či naopak odrazovat od některých druhů chování, spotřeby, apod.

- **daně ze spotřeby** mohou být univerzální (daň z přidané hodnoty), nebo specifické na vybrané druhy zboží (spotřební daň z minerálních olejů, z vína, z tabáku, z piva; cla, daně energetické);
  - **daně majetkové** na majetek movitý či nemovitý (silniční daň, daň z nemovitých věcí);
  - **daň „z hlavy“**: předmětem daně je sám subjekt – pro všechny je stejná, není možné, aby se jí vyhnul (dnes se v takovéto čisté podobě nevyužívají – v modifikované podobě je jí v ČR technicky nejbližší poplatek za komunální odpad).
- b) podle vztahu mezi velikostí daně a velikostí daňového základu:

- **bez vazby na základ daně**: daň je vyměřena každému subjektu bez ohledu na jeho základ daně, např. daň „z hlavy“;
- **daně specifické**: u nich je sazba stanovena zákonem podle množství jednotek, jako jsou naturální jednotky (např. hektolitr čistého etanolu, daň z pozemku vyměřovaná podle rozlohy pozemku), tzv. jednotkové daně; u většiny specifických daní se zpravidla jedná o snahu státu omezit spotřebu výrobků, neboť jsou škodlivé životnímu prostředí či zdraví člověka. V ČR jde např. o daň z uhlovodíkových paliv a maziv (pohonné hmoty), daň z piva, daň z vína, daň z lihu, daň z tabákových výrobků;
- **daně ad valorem**: základ daně je odvozen z nominální výše zdaňovaného základu (daň z přidané hodnoty, clo, daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob).

Daně mohou být rovněž členěny podle subjektů na daně placené fyzickou osobou (individuální daně) nebo právnickou osobou (daně korporací), nebo z hlediska stanovení sazby daně na daně s pevnou sazbou (v ČR daň z nemovitých věcí), procentuální sazbou (progresivní – se zvyšujícím se základem daně roste procentuální daňový odvod; proporcionální (lineární) – procentuální odvod zůstává stejný pro všechny základy daně; degresivní – s rostoucí výší základu daně je placena nižší daň v procentech k základu daně (např. příspěvky na sociální pojištění jsou díky stropům v ČR degresivní).

### 4.3 Rozpočtové určení daní

**Rozpočtové určení daní** je zákonné **rozdělení daňových příjmů mezi různé úrovně veřejných rozpočtů**. Základním předpisem je zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Zákon stanovuje podíl státního rozpočtu, státních fondů a územních samosprávných celků na inkasu některých daní. Pro některé daně, jako pro daň z hazardních her<sup>19</sup>, pojistné na veřejné zdravotní pojištění<sup>20</sup> nebo pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti<sup>21</sup>, však existuje speciální právní předpis, který inkaso rozděluje, či stanovuje jeho výlučného příjemce.

Rozpočtové určení daní z hlediska příjmů územních samosprávných celků je rovněž předmětem podkapitoly 14.2.

<sup>19</sup> Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her.

<sup>20</sup> Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění.

<sup>21</sup> Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

**Obrázek 3: Rozpočtové určení daní v České republice (rok 2024)**

	Státní rozpočet	Obce	Kraje	SFDI	Zdravotní pojišťovny
<b>Daň z příjmů</b>					
daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti <sup>1</sup>	63,82	24,92+1,50 <sup>4</sup>	9,76	–	–
daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti <sup>1</sup> vybíraná srážkou <sup>1</sup>	65,32	24,92	9,76	–	–
daň z příjmů právnických osob <sup>2</sup>	65,32	24,92	9,76	–	–
<b>Daň z přidané hodnoty</b>	65,32	24,92	9,76	–	–
<b>Daně spotřební</b>					
daň z minerálních olejů	90,90	–	–	9,10	–
daň z piva	100,00	–	–	–	–
daň z lihu	100,00	–	–	–	–
daň z vína a meziproductů	100,00	–	–	–	–
daň z tabákových výrobků	100,00	–	–	–	–
daň ze zahřívání tabákových výrobků	100,00	–	–	–	–
daň z ostatních tabákových výrobků	100,00	–	–	–	–
daň z výrobků souvisejících s tab. výr.	100,00	–	–	–	–
daň ze surového tabáku	100,00	–	–	–	–
<b>Daně energetické</b>					
daň ze zem. plynu a někt. dalších plynů	100,00	–	–	–	–
daň z pevných paliv	100,00	–	–	–	–
daň z elektřiny	100,00	–	–	–	–
<b>Daň z nemovitých věcí</b>	–	100,00	–	–	–
<b>Daň silniční</b>	100,00	–	–	–	–
<b>Daň z hazardních her</b>					
daň z technických her („land-based“) <sup>3</sup>	55,00	45,00	–	–	–
daň z technických her (online)	100,00	–	–	–	–
daň na ostatní hry	35,00	65,00	–	–	–
<b>Veřejná pojištění</b>					
pojistné na sociální zabezpečení	100,00	–	–	–	–
pojistné na veřejné zdravotní pojištění	–	–	–	–	100,00

Pozn.: SFDI označuje Státní fond dopravní infrastruktury.

1) Rozpočtové určení daní pro sdílenou část.

2) Vyjma daně z příjmů právnických osob placené obcemi a kraji, která je plně příjmem dané obce či kraje.

3) 22,5 % výnosu náleží obcím podle počtu povolených herních automatů na jejich území, a 22,5 % patří obcím podle počtu obyvatel.

4) Obcím připadne částka ve výši 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (mimo daň z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby) rozdělená dle přepočteného počtu zaměstnanců.

Zdroj: Zákon č. 589/1992 Sb., zákon č. 592/1992 Sb., zákon č. 243/2000 Sb. a zákon č. 187/2016 Sb. Úprava MF.

**Základní pojmy:**

Daň, clo, poplatek, návratné a nenávratné příjmy, pojistné na sociální zabezpečení, pojistné na veřejné zdravotní pojištění, rozpočtové určení daní.

**Kontrolní otázky:**

- Jaké jsou základní druhy příjmů veřejných rozpočtů a jejich příklady v ČR?
- Jak se odlišuje daň od ostatních druhů příjmů?
- Jaké daně jsou sdílené v české daňové soustavě?
- Vyjmenujte hlediska třídění daňových příjmů.

**Literatura:**

MF: Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky (aktuální vydání), Praha, Ministerstvo financí, dostupné z <<http://www.mfcr.cz/RozpocetovaStrategie>>.

MF: Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky pro obor státní služby „Daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění“ (aktuální vydání). Praha, Ministerstvo financí, 2022, 3. aktualizované vydání (podle právního stavu účinného k 1. lednu 2022).

Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění.

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her.



## 5 Výdaje veřejných institucí – základní členění výdajů, rozdíly a charakteristiky

**Veřejné výdaje** představují rozdělení a užití prostředků veřejných rozpočtů v rozpočtové soustavě. Jejich prostřednictvím se financují netržní činnosti státu, územních samospráv, zdravotních pojišťoven a jiných subjektů sektoru vládních institucí. Výdaje sektoru vládních institucí jsou obecně tvořeny **výdaji na spotřebu, investicemi a transfery**.

U veřejných výdajů by se mělo důsledně sledovat, za jakým účelem a nakolik efektivně jsou na ně vynakládány prostředky daňových poplatníků. Je nezbytné uplatňovat tyto 3 zásady (účelnost, hospodárnost, efektivnost), známé také pod zkratkou „**3E**“ (viz kapitola 19).

Výdaje sektoru vládních institucí plní řadu různých funkcí. Záleží na úrovni veřejných rozpočtů, jaká konkrétní funkce je plněna (viz kapitola 2). Obecně se rozlišují tyto **funkce**:

- a) **alokační** – jejím prostřednictvím je financována netržní činnost státu, jedná se zejména o výdaje na nákup zboží a služeb, na zabezpečování veřejných služeb apod.,
- b) **redistribuční** – o cílech a nástrojích redistribuce rozhoduje Parlament, hlavními nástroji jsou zejména výdaje státního rozpočtu (peněžní transfery různým subjektům, transfery mají charakter účelových a neúčelových dotací, příspěvků, plošných či adresných sociálních dávek atd.),
- c) **stabilizační** – prostřednictvím veřejných výdajů lze ovlivňovat ekonomický vývoj. Expanzivní či restriktivní fiskální politika vlády (viz kapitola 3) mohou přispívat ke zmírňování nebo naopak prohlubování výkyvů způsobených hospodářským cyklem a tlumit či zvyšovat inflační tlaky v ekonomice. Hlavním realizátorem stabilizační funkce je na výdajové straně státní rozpočet.

### 5.1 Členění veřejných výdajů

Výdaje lze dělit podle mnoha různých hledisek. Závazné **pro rozpočtovou soustavu** je třídění podle rozpočtové skladby (bližší kapitola 8), která rozeznává druhové, odvětvové a odpovědnostní hledisko.

**Druhové třídění** dělí výdaje na:

- a) **běžné** (neinvestiční, provozní), které financují běžnou potřebu veřejných institucí, často každoročně se opakující. Značná část těchto výdajů má charakter **mandatorních výdajů** (např. sociální dávky, státní příspěvek k penzijnímu připojištění nebo penzijnímu spoření, příspěvek na podporu stavebního spoření, výdaje na dluhovou službu, odvody a příspěvky do rozpočtu Evropské unie), vynakládaných na základě platných zákonných úprav, a **kvazimandatorních výdajů**, vyplácených na základě uzavřených smluvních vztahů (převážně výdaje na mzdy a platy včetně příspěvků na sociální a zdravotní pojištění, výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti);<sup>22</sup>
- b) **kapitálové výdaje** slouží k financování dlouhodobých (investičních) potřeb a jsou zpravidla jednorázové.

---

<sup>22</sup> Detailní přehled mandatorních a kvazimandatorních výdajů včetně jejich objemu lze nalézt např. ve Státním závěrečném účtu.

**Obrázek 4: Druhové třídění výdajů podle rozpočtové skladby**

Výdaje celkem	
Běžné	Kapitálové
Platy a obdobné a související výdaje	Investiční nákupy a související výdaje
Neinvestiční nákupy a související výdaje	Nákup majetkových podílů a nároků
Neinvestiční transfery	Investiční transfery
Neinvestiční půjčené prostředky	Investiční půjčené prostředky
Neinvestiční převody Národnímu fondu	Investiční převody Národnímu fondu
Ostatní neinvestiční výdaje	Ostatní investiční výdaje

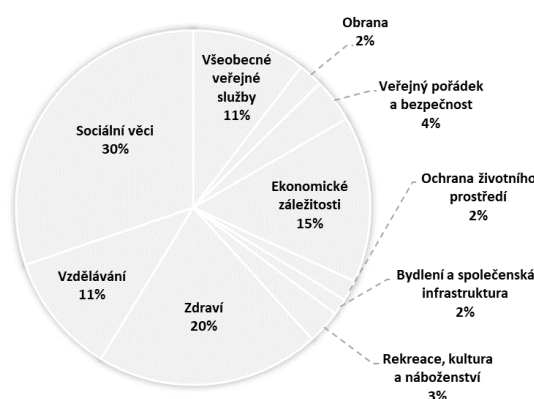
Zdroj: Vyhláška MF č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě. Úprava MF.

Různé veřejné instituce mají různou strukturu výdajů. Zatímco **ústřední vládní instituce** díky státnímu rozpočtu vynakládají téměř 42 % na peněžitě sociální dávky, v ostatních částech sektoru vládních institucí se tento výdaj téměř nevyskytuje. To souvisí s redistribuční funkcí státního rozpočtu. Mezi další významné položky patří mzdové náklady (více než 14 % výdajů), transfery územním rozpočtům a platby zdravotním pojišťovnám za zákonem určené skupiny osob (děti, studenti, důchodci, nezaměstnaní, apod.)<sup>23</sup>. Výdaje na investice do fyzického kapitálu tvoří více než 7 %. Naproti tomu **místní vládní instituce** vynakládají téměř 43 % na mzdové náklady. Výdaje na nákupy zboží a služeb tvoří necelou čtvrtinu, investice pak kolem 17 %. **Fondy sociálního zabezpečení** (převážně zdravotní pojišťovny) mají zcela dominantní podíl výdajů na zdravotní péči veřejných zdravotnických zařízení (kolem 50 %) a obdobný podíl běžných transferů na léky nebo soukromým lékařským zařízením, v nichž se hradí služby veřejného zdravotního pojištění.

Veřejné výdaje podle účelu, na který jsou vynaloženy, tzv. **odvětvové** či **funkční členění**, jsou ovlivněny celou řadou externích faktorů, jako například ekonomickou a sociální strukturou společnosti, stejně jako mírou přerozdělování v rámci státu. V odvětvovém členění převažují **sociální výdaje** (cca 31 %), druhý největší objem je vydáván na **zdravotnictví** (cca 19 %) a následují výdaje na ekonomické záležitosti, tzn. **chod státu** (15 %). Na **vzdělávání** české veřejné rozpočty věnují kolem 11 %, tedy podobně jako na všeobecné veřejné služby (bližší Obrázek 5).

**Obrázek 5: Funkční členění výdajů sektoru vládních institucí (v roce 2022)**

(v % celkových výdajů)



Zdroj: ČSÚ. Úprava MF.

<sup>23</sup> Blíže zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, a zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění. Tato platba se zjednodušeně nazývá „*platba za státního pojištěnce*“.

## 5.2 Hlavní příčiny růstu či poklesu veřejných výdajů

Veřejné výdaje se nepřetržitě vyvíjejí jak z hlediska objemu, tak i struktury. Můžeme identifikovat celou řadu faktorů, například:

- **změna úlohy státu v zabezpečení životní úrovně obyvatel** – zabezpečení přiměřené životní úrovně všech skupin obyvatelstva, investice v oblasti lidského kapitálu i ostatních veřejných investic; jde o změny v důsledku celospolečenských změn a požadavků,
- **urbanizace** – proces stěhování obyvatelstva z venkova do měst nese s sebou zvýšené výdaje ze strany územních samospráv i státního rozpočtu k zajištění dostatečné infrastruktury (bytová výstavba, hromadná doprava, školy, školky, zdravotnická zařízení atd.),
- **technický a technologický pokrok** – na jedné straně může vést k poklesu výdajů např. elektronizací a automatizací veřejné správy, na straně druhé může vést k růstu výdajů např. na nové léky, léčebné postupy, přístroje, provoz a údržbu nových systémů apod.,
- **demografické faktory** – změna velikosti a struktury obyvatelstva – stárnutí (nebo „mládnutí“) obyvatelstva vede k většímu podílu obyvatel v poproduktivním (nebo předproduktivním) věku, o které se stát stará, tedy rostou veřejné výdaje na starobní důchody, zdravotní a dlouhodobou péči (v případě vyššího podílu dětí rostou náklady na předškolní a školní kapacity),
- **demonstrační efekt** – snaha vyrovnat se v životní úrovni sousedním státům,
- **investice – vlastní veřejné investice** (náklady současného období s potenciálními přínosy v budoucnu) nebo **vytváření podmínek pro soukromé investice** (příprava průmyslových zón ve snaze přilákat soukromých (často zahraničních) investic, která by měla zvýšit zaměstnanost v regionu a další),
- **náklady spojené s obsluhou dluhu** – výše zadlužení a podmínky, za jakých si subjekty sektoru vládních institucí vypůjčily na trhu prostředky, ovlivňuje i náklady/výdaje spojené s platbou úroků (případně má vliv i měnový kurz, pokud je dluh nebo jeho část vypůjčena v cizí měně),
- **hospodářský cyklus** – výdaje na sociální dávky v průběhu hospodářského cyklu se mění nejenom v závislosti na valorizačních vzorcích (např. u důchodů), ale i z důvodů např. nižšího počtu nezaměstnaných osob v době expanze, resp. vyššího počtu nezaměstnaných či ekonomicky neaktivních v době recese,
- **růst cenové hladiny v ekonomice** (viz kapitola 1), jejímž následkem je např.:
  - růst provozních a investičních nákladů jako vstupů,
  - valorizace veřejných výdajů, především důchodů a sociálních dávek,
  - růst mezd a platů v sektoru vládních institucí z důvodu zachování (případně zvyšování) jejich reálné úrovně,
- **politické vlivy** (např. populismus a s ním související snaha o zvyšování sociálních transferů; procyklické chování, které znamená, že vyšší příjmy v době expanze se utratí),
- vlivy zájmových skupin,
- **různé externí faktory** – zhoršení bezpečnostní situace, válečný stav, významná přírodní katastrofa, epidemie apod.

**Základní pojmy:**

Výdaje vládních institucí, hospodárnost, efektivnost a účelnost výdajů, funkce výdajů, struktura výdajů, alokace výdajů, mandatorní výdaj, kvazimandatorní výdaj.

**Kontrolní otázky:**

- Postačuje, aby byly výdaje vynakládány efektivně?
- Jaké jsou rozdíly mezi funkcemi výdajů státního rozpočtu a rozpočtu územního samosprávného celku?
- Jak se odlišuje druhové a funkční členění výdajů?
- Existuje objektivní zdůvodnění růstu některých veřejných výdajů?

**Literatura:**

MF: Konvergenční program České republiky (aktuální vydání). Praha, Ministerstvo financí, dostupné z <<http://www.mfcr.cz/KoPr>>.

MF: Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky (aktuální vydání). Praha, Ministerstvo financí, dostupné z <<http://www.mfcr.cz/RozpocetovaStrategie>>.

Vyhláška Ministerstva financí č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě.

Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

## 6 Státní rozpočet – právní ukotvení, proces přípravy a schvalování

Základním dokumentem pro sestavení státního rozpočtu je **zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech** (tzv. rozpočtová pravidla). Návrh zákona o státním rozpočtu vypracovává Ministerstvo financí v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky, státními fondy a jinými právníky a fyzickými osobami, které požadují prostředky ze státního rozpočtu. Ministerstvo financí řídí práce na vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu.

V rozpočtových pravidlech je v § 8 zakotvena povinnost správců kapitol, státních fondů, územních samosprávných celků a dalších subjektů předložit Ministerstvu financí údaje potřebné pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu.

Podle zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, má vláda předložit návrh zákona o státním rozpočtu předsedovi Poslanecké sněmovny nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku. Součástí zákona o státním rozpočtu nemohou být změny, doplnění nebo zrušení jiných zákonů.

**Státní rozpočet** je finanční plán hospodaření státu pro daný rozpočtový rok. Rozpočtový rok je totožný s kalendářním rokem. Státní rozpočet je přijímán ve formě zákona, který **schvaluje Poslanecká sněmovna** Parlamentu České republiky. Tento zákon se skládá z textové části a tabulkových příloh obsahujících číselné ukazatele rozpočtového hospodaření na příslušný rok v členění podle rozpočtové skladby.

### 6.1 Etapy rozpočtových prací

#### Leden až duben

Ministerstvo financí podle zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, zpracuje pro jednání vlády návrh materiálu „**Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí**“ na období následujících 3 let“ (dále jen „Strategie“). Součástí strategie je Konvergenční program České republiky. Strategii vláda projednává a schvaluje do 30. dubna běžného roku. Strategie obsahuje tzv. „**konsolidovaný výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů**“ (viz také část 3.3.1). Strategie je výchozím dokumentem pro přípravu návrhu státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a jejich střednědobých výhledů.

#### Květen

Ministerstvo financí zpracuje:

- a) **předběžný návrh** příjmů a výdajů podle kapitol pro návrh zákona o státním rozpočtu na rok N,
- b) pro návrh střednědobého výhledu předběžný návrh příjmů a výdajů státního rozpočtu v členění podle kapitol na léta N+1 a N+2,
- c) předběžný návrh příjmů a výdajů podle jednotlivých státních fondů na léta N, N+1, N+2.

#### Červen

Do 30. června běžného roku Ministerstvo financí sdělí správcům kapitol, včetně státních fondů, návrhy předběžných příjmů a výdajů na léta N, N+1 a N+2.

#### Červenec

Do 31. července běžného roku správci jednotlivých kapitol zpracují v rozpočtovém informačním systému (IISSP) návrhy svých rozpočtů na léta N, N+1 a N+2 a předloží je Ministerstvu financí. Současně předloží návrhy rozpočtů státních fondů v jejich působnosti.

## Srpen

Na úrovni ministra financí se projednávají návrhy rozpočtů se správci jednotlivých kapitol. Do 31. srpna běžného roku Ministerstvo financí zpracuje na základě podkladů předložených správci jednotlivých kapitol návrh zákona o státním rozpočtu ČR na rok N a návrh střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta N+1 a N+2 a **předloží je na jednání vlády.**

## Září

**Vláda** projedná návrh zákona o státním rozpočtu ČR na rok N a návrh střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta N+1 a N+2.

**Do 30. září** běžného roku předloží vláda Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR:

- 1) návrh zákona o státním rozpočtu ČR na rok N,
- 2) návrh střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta N+1 a N+2.

## Říjen – prosinec:

Projednávání rozpočtu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Dodatky k takovému návrhu může předložit nejpozději 15 dnů před schůzí Sněmovny, na níž má dojít k prvnímu čtení zákona.

## 6.2 Projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu v Poslanecké sněmovně

### Prvé čtení:

Poslanecká sněmovna v obecné rozpravě projedná **výše příjmů a výdajů, saldo**, způsob vypořádání salda, celkový **vztah k rozpočtům vyšších územních samosprávných celků a obcí** a rozsah **zmocnění** výkonných orgánů (tzv. základní údaje).

Schválí-li Poslanecká sněmovna základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu, nelze je během jeho dalšího projednávání měnit.

Organizační výbor následně přikáže jednotlivé kapitoly státního rozpočtu výborům. Výbory tyto kapitoly projednají a ve lhůtě stanovené Sněmovnou předloží svá usnesení rozpočtovému výboru.

### Druhé čtení:

Ve druhém čtení uvede návrh zákona o státním rozpočtu navrhovatel. Po navrhovateli vystoupí zpravodaj rozpočtového výboru. O návrhu zákona o státním rozpočtu a usnesení rozpočtového výboru k němu se koná podrobná rozprava, v níž se předkládají pozměňovací, popřípadě jiné návrhy. Souhrn podaných pozměňovacích návrhů, popřípadě jiných návrhů se doručí všem poslancům a navrhovateli.

### Třetí čtení:

Třetí čtení návrhu zákona o státním rozpočtu lze zahájit nejdříve 48 hodin po ukončení čtení druhého. Ve třetím čtení se koná rozprava, ve které lze navrhnout pouze opravu legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení.

Na závěr třetího čtení hlasuje Poslanecká sněmovna o pozměňovacích, popřípadě jiných návrzích. Poté se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona o státním rozpočtu vyslovuje souhlas.

Vysloví-li Poslanecká sněmovna s návrhem zákona o státním rozpočtu souhlas, je tento zákon odeslán k podpisu prezidentovi republiky.

**Senát** návrh zákona o státním rozpočtu **neprojednává.**

**Základní pojmy:**

Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí, státní rozpočet, střednědobý výhled, konsolidovaný výdajový rámec.

**Kontrolní otázky:**

- Je předkládán návrh zákona o státním rozpočtu ČR do Senátu Parlamentu ČR?
- Mohou být v rámci návrhu zákona o státním rozpočtu měněny, doplňovány či zrušeny jiné zákony?
- Co je výchozím dokumentem pro přípravu návrhu státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a jejich střednědobých výhledů?

**Literatura:**

MF: Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky (aktuální vydání). Praha, Ministerstvo financí, dostupné z <<http://www.mfcr.cz/RozpocetovaStrategie>>.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Zákon o státním rozpočtu České republiky (poslední schválený).

## 7 Struktura zákona o státním rozpočtu

**Státní rozpočet** představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. Rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním.

Zákon o státním rozpočtu je klíčovou částí **dokumentace státního rozpočtu**. Další obsah dokumentace tvoří Usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu včetně případných schválených pozměňovacích návrhů, Usnesení vlády České republiky k návrhu zákona o státním rozpočtu, Makroekonomický rámec, Zpráva ke státnímu rozpočtu, Rozpočty územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, Zpráva o očekávaném vývoji státních finančních aktiv a pasiv a dále tabulková část, kde je podrobněji zachycena struktura státního rozpočtu, případně jeho vybraných částí, podle různých hledisek.

Zároveň s návrhem státního rozpočtu na příslušný rok se zpracovává a Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky předkládá **střednědobý výhled státního rozpočtu** na dvouleté období následující po roce, na který je sestavován návrh státního rozpočtu.

Dokumentace státního rozpočtu je veřejně dostupná na internetových stránkách Ministerstva financí.

### 7.1 Zákon o státním rozpočtu České republiky

**Zákon o státním rozpočtu** se skládá z paragrafové části a z příloh. Paragrafové znění zákona stanoví především celkové příjmy a výdaje státního rozpočtu, výši přebytku nebo schodku a způsob jeho vypořádání. Paragrafové znění dále odkazuje na přílohy zákona, které obsahují úhrnnou bilanci příjmů a výdajů státního rozpočtu, celkový přehled příjmů a výdajů státního rozpočtu podle kapitol a závazné ukazatele jednotlivých kapitol.

Paragrafová část zákona stanoví také očekávané příjmy z rozpočtu EU a odvody do rozpočtu EU, finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům krajů, obcí a hlavního města Prahy a postup při stanovení výše příspěvku na výkon státní správy jednotlivým obcím a hlavnímu městu Praze. Souhrnné údaje uvedené v těchto ustanoveních jsou podrobněji rozvedeny v přílohách zákona.

Zákon ve své paragrafové části upravuje i některé aktuální záležitosti, týkající se státního rozpočtu v daném roce. Například v rozpočtu na rok 2024 je zákonem stanovena pojistná kapacita společnosti Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.

Zákon definuje také zmocnění pro ministra financí, potřebná k účelnému, hospodárnému a efektivnímu postupu v některých konkrétních věcech. Například v rozpočtu na rok 2024 je ministr financí zmocněn překročit ukazatele „*Výdaje celkem*“ a „*Transfery veřejným rozpočtům ústřední úrovně*“ rozpočtované v kapitole Všeobecná pokladní správa v návaznosti na zvýšení příjmů kapitoly Operace státních finančních aktiv o částku vyčíslenou a převáděnou za rok 2023 do státních finančních aktiv podle § 36 odst. 3 rozpočtových pravidel.

### 7.2 Kapitoly státního rozpočtu

**Kapitoly státního rozpočtu** vyjadřují okruh působnosti a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy. Státní rozpočet má v současnosti (rok 2024) 48 kapitol.

**Závazné ukazatele kapitol** dělí státní rozpočet na prioritní oblasti dlouhodobě sledované vládou, ministerstvem financí, jednotlivými kapitolami státního rozpočtu a dalšími zájmovými skupinami. Závazný ukazatel je nejnižší úroveň členění kapitoly státního rozpočtu schvalovaná zákonem. Rozpočty jednotlivých kapitol jsou vymezeny souhrnnými, specifickými a průřezovými závaznými ukazateli.

**Souhrnné ukazatele** definují u každé rozpočtové kapitoly zákonem stanovené příjmy celkem a výdaje celkem.



Specifické a průřezové ukazatele stanoví z celkového objemu souhrnných ukazatelů konkrétní dílčí objemy příjmů a výdajů seskupených podle různých hledisek.

**Specifické ukazatele** stanoví příjmy a výdaje státního rozpočtu, spojené s aktivitami typickými pro danou rozpočtovou kapitolu. Příkladem může být u Ministerstva zemědělství ukazatel „Příjmy z rozpočtu EU na realizaci společné zemědělské politiky“, nebo „Výdaje na podporu agropotravinářského komplexu“. U Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy jsou příkladem specifického ukazatele „Výdaje regionálního školství a přímo řízených organizací“ nebo „Podpora činnosti v oblasti sportu“.

**Průřezové ukazatele** stanoví výdaje tříděné z hlediska jejich příslušnosti k celkům zvláště sledovaným z úrovně vlády, Ministerstva financí, Parlamentu České republiky nebo dalších institucí. Příkladem jsou „Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci“, „Výdaje vedené v informačním systému programového financování“, „Výdaje spolufinancované zcela nebo částečně z rozpočtu EU“, „Zajištění přípravy na krizové situace“. Některé z těchto ukazatelů se mohou vyskytovat v rozpočtu téměř každé kapitoly (např. platy a programové financování), jiné u několika rozpočtových kapitol (např. výdaje na výzkum, vývoj a inovace).

### 7.3 Finanční vztahy státního rozpočtu

**Finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům krajů a k rozpočtům obcí** jsou v přílohách zákona uvedeny v členění dle jednotlivých krajů. **Finanční vztah státního rozpočtu k rozpočtu hlavního města Prahy** je uváděn v samostatné příloze.

Přílohou zákona je také **Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy jednotlivým obcím a hlavnímu městu Praze**. Jedná se o příspěvek na služby například matričního úřadu, stavebního úřadu, živnostenského úřadu, vydávání občanských průkazů, veřejného opatrovnictví.

Státní rozpočet je ve všech fázích jeho sestavování, realizace, změn a hodnocení zachycen v **rozpočtovém informačním systému** (rozpočtový proces podrobně popisuje kapitola č. 6).

#### Základní pojmy:

Dokumentace státního rozpočtu, zákon o státním rozpočtu ČR, závazné ukazatele kapitol, souhrnné ukazatele, specifické ukazatele, průřezové ukazatele, finanční vztahy státního rozpočtu.

#### Kontrolní otázky:

- Jakým způsobem se schvaluje návrh zákona o státním rozpočtu ČR v Parlamentu ČR?
- Obsahuje zákon o státním rozpočtu finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům krajů a k rozpočtům obcí?
- Mohou být v rámci návrhu zákona o státním rozpočtu měněny, doplňovány či zrušeny jiné zákony?
- Popište závazné ukazatele konkrétní kapitoly státního rozpočtu na aktuální rozpočtový rok.

#### Literatura:

Vyhláška č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Zákon o státním rozpočtu České republiky (poslední schválený).

## 8 Struktura příjmů a výdajů státního rozpočtu, rozpočtová skladba – její význam a základní typy třídění

**Státní rozpočet** je nejdůležitějším článkem rozpočtové soustavy státu. Z ekonomického hlediska představuje nástroj pro rozdělování větší či menší části národního důchodu v peněžním vyjádření.

Státní rozpočet přitom plní funkci:

- **alokační** – rozdělování ekonomických zdrojů, o jejichž využití nerozhoduje trh, ale vláda; úkolem je soustřeďovat finanční prostředky potřebné k zabezpečení produkce nebo financování veřejných statků (školství, armáda, justice...).
- **redistribuční** – přerozdělování části příjmů ekonomických subjektů. Cílem je zmírnění důchodových a majetkových nerovností ve společnosti.
- **stabilizační** – souvisí s ovlivňováním agregátní poptávky v národním hospodářství pomocí expanzivní nebo restriktivní fiskální politiky. Zvýšení či snížení rozpočtových příjmů a výdajů může tlumit výkyvy hospodářského cyklu a zmírňovat inflační tlaky v ekonomice (blíže kapitoly 1 a 3).

Významným nástrojem pro nastavení plnění různých funkcí státního rozpočtu je **jednotná struktura jeho příjmů a výdajů dle klasifikace rozpočtové skladby**, což je právní předpis Ministerstva financí a aplikuje se na státní rozpočet ve všech fázích jeho sestavování, schvalování, realizace, změn a hodnocení. Ten má formu **vyhlášky** (v současnosti vyhláška č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě, která je prováděcím předpisem k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zároveň také k zákonu č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Stejně třídění příjmů a výdajů platí jak pro státní rozpočet, tak pro rozpočty územních samospráv.

**Jednotné třídění příjmů a výdajů** se uplatňuje v rozpočtech organizačních složek státu, při sledování plnění státního rozpočtu, při sledování tvorby a čerpání rezervního fondu organizačních složek státu, v rozpočtech státních fondů, při pohybech na účtech státních finančních aktiv, při pohybech na účtech pro řízení státního dluhu, při plánovaných a skutečných pohybech na účtech rozpočtů a ostatních peněžních fondů obcí, krajů, a dobrovolných svazků obcí s výjimkou fondu cizích prostředků, fondu sdružených prostředků a fondu podnikatelské činnosti.

Rozpočtová skladba člení příjmy a výdaje dle **dvanácti druhů třídění**: odpovědnostní, druhové, odvětvové, konsolidační, podkladové, prostorové, nástrojové, doplňkové, programové, účelové, strukturální a transferové. Podkladové, prostorové a nástrojové třídění tvoří třídění zdrojové (třídění příjmů a výdajů z hlediska jejich zdroje).

Z **odpovědnostního** hlediska se příjmy a výdaje třídí **podle správců kapitol**, v jejichž pravomoci jsou příjmy inkasovány a výdaje vynakládány. V roce 2024 má státní rozpočet **48 kapitol**. Čísla kapitol jsou třímístná.<sup>24</sup>

**Druhové** hledisko třídí všechny příjmy a výdaje **podle příjmových a výdajových druhů**. Nejnižšími jednotkami třídění jsou **rozpočtové položky**. Položky se seskupují do podseskupení rozpočtových položek, ta do seskupení rozpočtových položek a seskupení položek do rozpočtových tříd. Položky, podseskupení položek, seskupení položek a třídy jsou uvedeny v příloze k vyhlášce, část B.

Čísla položek jsou čtyřmístná. První místo označuje třídu, druhé seskupení položek, třetí podseskupení položek a čtvrté položku. Např. daň darovací je rozpočtovou položkou 1522 (třída 1 – daňové příjmy, seskupení položek 15 – majetkové daně, podseskupení položek 152 – daň z majetkových a kapitálových převodů, položka 1522), platy státních zaměstnanců ve správních

<sup>24</sup> Např. kapitola Ministerstvo obrany má číslo 307, kapitola Ústavní soud číslo 358.

úřadech jsou položkou 5013 (třída 5 – běžné výdaje, seskupení 50 – platy a podobné a související výdaje, podseskupení 501 – platy, položka 5013).

**Příjmovým druhem** se rozumí **právní důvod platby**, která organizaci plyne. Na základě druhového třídění rozlišujeme:

- příjmy daňové (třída 1),
- příjmy nedaňové (třída 2),
- kapitálové příjmy (třída 3), a
- přijaté transfery (třída 4).

Podrobnější členění na seskupení, podseskupení a položky je obsaženo v příloze vyhlášky.

Pro účely určení **výdajového druhu** vyhláška rozlišuje:

- běžné výdaje (třída 5) a
- kapitálové výdaje (třída 6).

Zároveň se výdaje člení na **nákupy** (výdaje, proti kterým stojí přímá protihodnota), **transfery** (výdaje, proti kterým přímá protihodnota nestojí), a **půjčené peněžní prostředky**. Podrobnější členění na seskupení, podseskupení a položky je obsaženo v příloze vyhlášky.

Při třídění příjmů a výdajů z hlediska **odvětvového** se odvětvím rozumí druh činnosti, ze které příjmy plynou nebo na kterou se výdaje vynakládají, nebo zaměření právního subjektu, který finanční prostředky, které organizace získává jako příjmy, organizaci poukazuje nebo odevzdává nebo jemuž organizace finanční prostředky poskytuje za účelem jeho podpory. Výdaje se z tohoto hlediska třídí všechny a z příjmů jen nedaňové a kapitálové příjmy a příjmy z převodů z vlastních fondů obcí, krajů a dobrovolných svazků obcí s výjimkou příjmů ze splátek půjčených prostředků.

Nejnižšími jednotkami odvětvového třídění jsou **rozpočtové paragrafy**. Paragrafy se seskupují do rozpočtových pododdílů, rozpočtové pododdíly do rozpočtových oddílů a oddíly do rozpočtových skupin. Paragrafy, pododdíly, oddíly a skupiny jsou uvedeny v části C přílohy k vyhlášce. Čísla paragrafů jsou čtyřmístná. První místo označuje skupinu, druhé oddíl, třetí pododdíl a čtvrté paragraf.

**Rozpočtová skladba rozlišuje odvětví:**

- zemědělství, lesní hospodářství a rybářství (skupina 1),
- průmyslová a ostatní odvětví hospodářství (skupina 2),
- služby pro obyvatelstvo (skupina 3) – např. oddíl 31 a 32 vzdělávání a školské služby,
- sociální věci a politika zaměstnanosti (skupina 4),
- bezpečnost státu a právní ochrana (skupina 5) – např. oddíl 51 obrana nebo 55 požární ochrana a integrovaný záchranný systém, a
- všeobecná veřejná správa a služby (skupina 6).

Podrobné členění na oddíly, pododdíly a paragrafy je obsaženo v příloze vyhlášky.

**Základní pojmy:**

Rozpočtová skladba, odpovědnostní hledisko, druhové členění, odvětvové členění.

**Kontrolní otázky:**

- Co to je rozpočtová skladba?
- Vyjmenujte alespoň 4 druhy třídění příjmů a výdajů.
- Na konkrétním příkladu výdaje státního rozpočtu vysvětlíte rozdíl mezi rozpočtovou položkou a rozpočtovým paragrafem.

**Literatura:**

Vyhláška č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Zákon o státním rozpočtu České republiky (poslední schválený).

## 9 Státní rozpočet – změny rozpočtu a rozpočtová opatření

**Veškeré změny schváleného rozpočtu** jsou realizovány prostřednictvím rozpočtových opatření. Rozpočtová opatření jsou definována v § 23 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

**Rozpočtovým opatřením** se rozumí:

- přesun prostředků státního rozpočtu v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli stanovenými zákonem o státním rozpočtu nebo v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli stanovenými správcem kapitoly; závazné ukazatele stanovené správcem kapitoly jsou jím stanovené příjmy a výdaje podrobněji členěné v rámci závazných ukazatelů stanovených zákonem o státním rozpočtu;
- povolené překročení rozpočtu výdajů, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele,
- vázání prostředků státního rozpočtu v rámci rozpočtu, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele,
- souvztažné zvýšení příjmů a výdajů státního rozpočtu podle § 24 odst. 1 písm. d) a § 24 odst. 4,
- snížení nebo přesun příjmů za předpokladu, že se nezmění saldo rozpočtu příjmů a výdajů kapitoly,
- snížení nebo zvýšení jednoho závazného ukazatele rozpočtu výdajů.

**Ministr financí**, pokud je k tomu pověřen vládou, může zvýšit celkové příjmy a výdaje státního rozpočtu beze změny jeho salda a příslušné navazující závazné ukazatele o částku, o kterou očekávané výdaje na financování programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU budou vyšší, než stanovil zákon o státním rozpočtu (§ 24 odst. 4 rozpočtových pravidel). Jedná se o rozpočtové opatření – souvztažné zvýšení příjmů a výdajů.

Rozpočtová opatření uvedená pod písm. b) a c) výše mění pouze konečný rozpočet. Ostatní výše uvedená rozpočtová opatření (§ 23 odst. 1 písm. a) a d) až f) rozpočtových pravidel) ovlivňují rozpočet po změnách, po schválení a zanesení do chronologické evidence mají vliv na konečný rozpočet.

**Rozpočtem po změnách** se rozumí údaje schváleného rozpočtu upravené o rozpočtová opatření provedená podle § 23 odst. 1 s výjimkou písmen b) a c) rozpočtových pravidel.

**Obecně:** Schválený rozpočet, který je upravený (snížený či zvýšený) o každé rozpočtové opatření (s výjimkou povoleného překročení výdajů a vázání) v průběhu rozpočtového roku.

**Obrázek 6: Závazné ukazatele kapitoly – navýšení rozpočtu výdajů na vrub jiné kapitoly (v roce 2024)**

Název ukazatele	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách před zanesením ROP do chronol. evid.	Změna (*)	Rozpočet po změnách po zanesení ROP do chronol. evid.	Konečný rozpočet po zanesení ROP do chronol. evid.
Příjmy celkem	13 102 908 186	13 102 908 186	0	13 102 908 186	
Výdaje celkem	268 980 969 809	268 987 141 809	<b>10 000 000</b>	268 997 141 809	269 027 937 454

*Zdroj: IISSP.*

**Konečným rozpočtem** se v souladu s § 47 odst. 1 písmena a) rozpočtových pravidel rozumí schválený rozpočet upravený o všechna rozpočtová opatření provedená podle § 23 odst. 1 tohoto zákona.

**Obecně:** Schválený rozpočet, ve kterém byly provedeny veškeré změny v průběhu rozpočtového roku, včetně zahrnutí mimorozpočtových zdrojů.

**Něco navíc:** Jde o schválený rozpočet upravený o rozpočtová opatření podle § 23 odst. 1 s výjimkou písmen b) a c) rozpočtových pravidel (tj. o rozpočet po změnách) a dále navýšený o hodnoty prostředků rezervního fondu převedených do příjmů SR, ostatních mimorozpočtových prostředků, prostředků podle § 70 rozpočtových pravidel a ostatních nedefinovaných prostředků, použití nároků z nespotřebovaných výdajů v daném roce, mimorozpočtových prostředků podle zvláštních zákonů a snížený o hodnoty vázání rozpočtových prostředků v daném roce.

**Obrázek 7: Závazné ukazatele kapitoly – povolené překročení výdajů (v roce 2024)**

Název ukazatele	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Konečný rozpočet před zanesením ROP do chronol. evid.	Změna (*)	Konečný rozpočet po zanesení ROP do chronol. evid.
Příjmy celkem	38 327 401 079	39 653 184 589	39 654 187 974,08	0	
Výdaje celkem	57 485 751 119	61 565 856 759	67 595 606 508,87	<b>500 000 000</b>	68 095 606 508,87

*Zdroj: IISSP.*

Při provádění rozpočtových opatření je nutné respektovat zásady uvedené v ustanoveních § 24 až 26 rozpočtových pravidel (povolené limity, zdůvodnění změn, apod.).

#### **Rozpočtová opatření můžeme rozdělit na:**

- 1) rozpočtová opatření provedená v **kompetenci organizační složky státu nebo kapitoly** (nedochází ke změně závazného ukazatele);
- 2) rozpočtová opatření, která **vyžadují schválení Ministerstva financí**, při kterých dochází ke změně závazného ukazatele nepřesahující 10 % celkového objemu schváleného rozpočtu závazného ukazatele v kapitole
- 3) rozpočtová opatření, která **vyžadují schválení rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny**:
  - a) rozpočtová opatření, při kterých dochází k přesunu mezi závaznými ukazateli kapitoly, případně ke změně jednoho ukazatele v rámci kapitoly; jde tedy o změnu závazného ukazatele přesahující 10 % celkového objemu schváleného rozpočtu závazného ukazatele v kapitole (§ 24 odst. 3 rozpočtových pravidel);
  - b) rozpočtová opatření tzv. samostatných kapitol – Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Kancelář veřejného ochránce práv, Ústavní soud, Úřad Národní rozpočtové rady a Nejvyšší kontrolní úřad (§ 24 odst. 8 rozpočtových pravidel)

**Rozpočtové opatření se považuje za provedené** změnou údajů v rozpočtovém systému Ministerstva financí. Chronologické evidence všech rozpočtových opatření provedených organizačními složkami státu v průběhu roku jsou vedeny v rozpočtovém systému (§ 23 odst. 2 a § 25 odst. 9 rozpočtových pravidel).

**Rozpočtovým systémem** se podle § 3 písm. o) rozpočtových pravidel **rozumí** informační systém veřejné správy spravovaný Ministerstvem financí, v němž se:

- 1) soustřeďují údaje potřebné pro sestavení státního rozpočtu, střednědobého výhledu za oblast státního rozpočtu a rozpočtového provizoria, pro hodnocení plnění státního rozpočtu a pro hospodaření v rozpočtovém provizoriu,
- 2) sestavuje státní rozpočet, střednědobý výhled za oblast státního rozpočtu a rozpočtové provizorium,

- 3) mění údaje na základě změny zákona o státním rozpočtu,
- 4) provádějí rozpočtová opatření,
- 5) stanoví výše finančních prostředků, které je možno vynaložit na úhradu závazků (dále jen „rezervace“),
- 6) vedou rozpočty organizačních složek státu a chronologické evidence rozpočtových opatření,
- 7) zpracovávají údaje předané Českou národní bankou o provedených operacích za státní rozpočet,
- 8) zobrazuje plnění státního rozpočtu dle rozpočtové skladby a vznik, evidence a snižování nároků z nepotřebovaných výdajů,
- 9) vedou věcné, časové a finanční ukazatele programového financování.

Informačně-ekonomickým systémem ve správě Ministerstva financí je **Integrovaný informační systém Státní pokladny** (IISSP). V něm jsou evidovány veškeré finanční toky ve státní správě umožňující centralizaci příjmů a řízení výdajů, likvidity a státního dluhu. Jedná se tedy o základní prvek transparentního řízení veřejných zdrojů v rámci Ministerstva financí. IISSP se skládá z následujících komponent:

- 1) **RISPR** (Rozpočtový informační systém, část Příprava rozpočtu) – slouží pro kompletní přípravu státního rozpočtu.
- 2) **RISRE** (Rozpočtový informační systém, část Realizace rozpočtu) – umožňuje realizovat požadavky na úpravy již schváleného rozpočtu jednotlivých organizačních složek státu v průběhu rozpočtového roku.
- 3) **MIS** (Manažerský informační systém) – obsahuje data generovaná z RISPR a z RISRE, ze kterých automaticky agreguje finanční výkazy do sofistikovanější podoby.
- 4) **CSUIS** (Centrální systém účetních informací státu) – zobrazuje účetní výkazy od vybraných účetních jednotek (např. ÚSC) a dále shromažďuje finanční výkazy.

Prezentace výstupů z Integrovaného informačního systému Státní pokladny je dostupná na adrese specializovaného **informačního portálu MONITOR** <<http://monitor.statnipokladna.cz>>.

#### **Základní pojmy:**

Rozpočet po změnách, konečný rozpočet, rozpočtové opatření, rozpočtový systém, Státní pokladna, informační systém.

#### **Kontrolní otázky:**

- Jakým způsobem lze upravit schválený rozpočet v průběhu běžného roku?
- Lze v průběhu roku změnit ve schváleném zákonu o státním rozpočtu ČR na příslušný rok celkovou výši příjmů, výdajů či saldo hospodaření a jakým způsobem?

#### **Literatura:**

MF: Státní rozpočet v kostce (aktuální vydání). Praha, Ministerstvo financí, dostupné z <<https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce>>.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Zákon o státním rozpočtu České republiky (poslední schválený).

# 10 Hodnocení plnění státního rozpočtu v průběhu roku a státní závěrečný účet

Během rozpočtového roku Ministerstvo financí monitoruje plnění příjmů a výdajů státního rozpočtu a zpracovává informace o pokladním plnění po uplynutí jednotlivých měsíců a čtvrtletí a zprávy o plnění státního rozpočtu po skončení pololetí. Po skončení rozpočtového roku, který je shodný s kalendářním rokem, se zpracovává za příslušný rok celková zpráva – státní závěrečný účet.

Správci kapitol, organizační složky státu, příspěvkové organizace, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, státní fondy a ostatní příjemci prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu jsou povinni předkládat údaje potřebné pro průběžné hodnocení plnění státního rozpočtu. Povinnost předkládat tyto se vztahuje i na právnické a fyzické osoby, za které byla poskytnuta státní záruka k zajištění splátek úvěrů. Požadované údaje jsou předkládány Ministerstvu financí prostřednictvím Integrovaného informačního systému Státní pokladny (IISSP)

## Měsíční pokladní plnění

Po skončení každého měsíce Ministerstvo financí zveřejňuje na svých internetových stránkách informace o pokladním plnění státního rozpočtu za příslušné období od začátku roku.

Po uzavření měsíčních finančních výkazů organizačních složek státu Ministerstvo financí zveřejňuje detailní údaje o plnění státního rozpočtu na internetovém portálu Monitor, který je přístupný široké veřejnosti.

## Čtvrtletní informace o pokladním plnění

Po uplynutí **1. a 3. čtvrtletí** předkládá Ministerstvo financí vládě, a ta rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny informaci o pokladním plnění státního rozpočtu. Tato zpráva vychází z údajů na bankovních účtech a soustřeďuje se **především na státní rozpočet**. Územní rozpočty nejsou do této informace zahrnuty. Informace rovněž neanalyzuje ekonomický kontext a nenavrhuje žádné ani případné stabilizační kroky.

Součástí čtvrtletních informací o pokladním plnění je **Zpráva o řízení státního dluhu** na příslušný rok, která kromě hodnocení stavu a vývoje státního dluhu obsahuje informace o příjmech a výdajích kapitoly Státní dluh a řízení likvidity státní pokladny.

Informaci poté, co ji vezme na vědomí rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny, uveřejní Ministerstvo financí v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový a nepřetržitý přístup.

## Pololetní zpráva

Po skončení 1. pololetí roku předkládá Ministerstvo financí vládě, a ta Poslanecké sněmovně zprávu, v níž hodnotí vývoj ekonomiky a plnění státního rozpočtu. Tato zpráva již **obsahuje také hodnocení plnění rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a vývoje státních finančních aktiv, stavu státních záruk, vývoje státního dluhu**, jejich podrobnou analýzu, výhled plnění do konce roku a v případě odchýlení od schváleného státního rozpočtu také informaci o krocích k zajištění stability rozpočtového hospodaření. Zprávu poté, kdy ji Poslanecká sněmovna vezme na vědomí, Ministerstvo financí uveřejní v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový a nepřetržitý přístup.

## Státní závěrečný účet

Státní závěrečný účet obsahuje údaje o **výsledcích rozpočtového hospodaření** minulého roku. Součástí státního závěrečného účtu jsou závěrečné účty jednotlivých kapitol zpracovávané a předkládané Poslanecké sněmovně samostatně jejich správci. Přílohu dokumentu tvoří souhrnné údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků, dobrovolných svazků



obcí, informace o hlavních výsledcích hospodaření státních fondů, přehled o státních finančních aktivech a pasivech, přehled o státních zárukách a přehled o stavech fondů organizačních složek státu.

Návrh státního závěrečného účtu **vypracovává Ministerstvo financí** v součinnosti se správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu, územními samosprávnými celky, dobrovolnými svazky obcí a státními fondy a předkládá jej vládě. Současně předkládá návrh na použití přebytku rozpočtového hospodaření nebo na úhradu jeho schodku. Návrh státního závěrečného účtu předkládá Ministerstvo financí vládě a ta jej předkládá Poslanecké sněmovně nejpozději do 30. dubna roku následujícího po hodnoceném rozpočtovém roce.

Je-li saldo hospodaření státního rozpočtu odlišné od salda stanoveného v zákoně o státním rozpočtu, o **úhradě schodku** rozhodne na návrh vlády Poslanecká sněmovna. Přebytek státního rozpočtu se použije na snížení státního dluhu.

Své **stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu** předkládá Poslanecké sněmovně i **Nejvyšší kontrolní úřad**. Státní závěrečný účet po projednání v Poslanecké sněmovně uveřejní Ministerstvo financí spolu se stanoviskem Poslanecké sněmovny v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový a nepřetržitý přístup.

#### **Základní pojmy:**

Měsíční pokladní plnění, čtvrtletní informace o pokladním plnění, pololetní zpráva, státní závěrečný účet.

#### **Kontrolní otázky:**

- Jaká je role Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu ke státnímu závěrečnému účtu?
- Které orgány a instituce zpracovávají návrh státního závěrečného účtu?
- Výsledky hospodaření kterých institucí obsahuje státní závěrečný účet?

#### **Literatura:**

Státní závěrečný účet České republiky (poslední schválený).

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Zákon o státním rozpočtu České republiky (poslední schválený).

# 11 Programové financování – právní ukotvení, principy, význam

**Programové financování** je upraveno zejména těmito předpisy:

- a) zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech,
- b) vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku,
- c) pokyn č. R 1-2010 k upřesnění postupu Ministerstva financí, správců programů a účastníků programu při přípravě, realizaci, financování a vyhodnocování programu nebo akce a k provozování informačního systému programového financování,
- d) vyhláška č. 367/2015 Sb., o finančním vypořádání,
- e) vyhláška č. 419/2001 Sb., o předkládání údajů pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu.

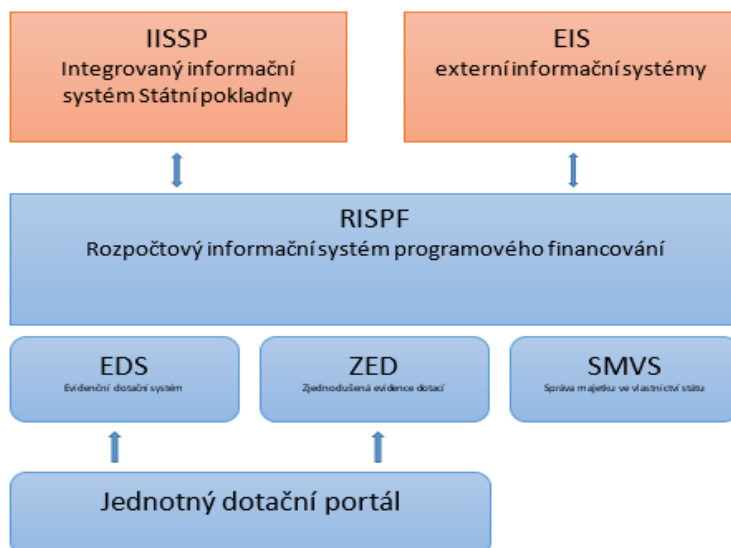
**Podstatou programového financování** je dlouhodobé efektivní řízení prostředků státního rozpočtu vynakládaných na financování stanovených cílů jednotlivých kapitol prostřednictvím programů reprodukce majetku, dotačních programů, případně programů zaměřených na poskytování návratných finančních výpomocí. Programové financování je dlouholetým osvědčeným nástrojem pro činnosti nezbytné při **přípravě a řízení investic**, které jsou spolufinancovány nebo plně hrazeny z finančních prostředků státního rozpočtu. S účinností od 1. 1. 2022 došlo k rozšíření programového financování o evidenci údajů o **neinvestičních dotacích** tak, aby Ministerstvo financí disponovalo uceleným přehledem o všech realizovaných výdajích, vč. dotací a návratných finančních výpomocích poskytnutých ze státního rozpočtu.

**Program** je souborem věcných, časových a finančních podmínek pro konkrétní činnosti směřující k dosažení stanoveného cíle (§12 rozpočtových pravidel). Jeden program může být zpracován i pro dosažení více cílů. Program se dále člení na nižší celky (např. podprogramy, které s hlavním programem souvisí obsahem i náplní), nejnižší jednotkou třídění je akce (programové třídění výdajů §23 vyhl. č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě). Úspěšnou realizací jednotlivých akcí, kdy je splněn cíl/účel, na který byly finanční prostředky SR vynaloženy, dochází k naplňování cílů programu.

Programové financování je **včleněno do rozpočtového systému**, který je definován jako informační systém spravovaný MF, v němž jsou mj. vedeny věcné, časové a finanční ukazatele programového financování (§3 rozpočtových pravidel).

Ke sledování výdajů na programové financování slouží Ministerstvem financí spravovaný Rozpočtový informační systém programového financování (RISPF) složený ze tří samostatných modulů. Evidenční dotační systém (EDS) je používán k obsluze oblasti investičních dotačních programů hrazených z tuzemských zdrojů SR, Rozpočtový informační systém zjednodušené evidence dotací (RIS ZED) zabezpečuje evidenční vedení programů obsahujících neinvestiční dotační akce a dotační akce financované ze zahraničních zdrojů SR (§ 12 odst. 9 a § 13 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech). Návratné finanční výpomoci jsou administrovány v modulu EDS (tuzemský zdroj SR investičního charakteru), nebo RIS ZED (ostatní). Výdaje státního rozpočtu určené pro rozvoj a obnovu materiálně-technické základny státu jsou vedeny v programech spravovaných v modulu Správa majetku ve vlastnictví státu (SMVS). V opodstatněných případech může být jeden program veden ve více modulech RISPF současně, tj. obsahuje výdajovou i dotační část (ve vyhl. o rozpočtové skladbě se tyto části programu označují titul).

**Obrázek 8: Základní schéma programového financování**



Jako zdroj dat pro EDS a RIS ZED může poskytovatelům dotací sloužit **Jednotný dotační portál** (JDP) rovněž ve správě Ministerstva financí. Po vyhlášení výzvy žadatelé o dotaci vyplní v tomto portále poskytovatelem požadované údaje do žádosti o dotaci a připojí požadované přílohy. Poskytovatelé následně mohou s podanými žádostmi dále pracovat (kontrolovat, hodnotit), a to jak přímo v JDP, tak i ve výše uvedených modulech RISPF.

Databáze RISPF obsahuje informace o nastavení všech programů realizovaných jednotlivými kapitolami státního rozpočtu a podrobné údaje o veškerých akcích realizovaných v rámci programového financování všech kapitol.

Aby mohl systém programového financování kvalitně zajišťovat veškeré své role (plánovací, rozpočtovou, evidenční a kontrolní), je každá fáze procesu přípravy a realizace programů, včetně v nich administrovaných akcí (příprava, realizace, vyhodnocení), monitorována a zaznamenávána tak, aby bylo možné prověřit její průběh a následně bylo možné zpětně vysledovat veškeré rozhodovací procesy a kontrolní činnosti.

**Data o programech a akcích** vkládají do jednotlivých modulů RISPF správci rozpočtových kapitol a poskytovatelé dotací (je využíván i přístup přes elektronické rozhraní). RISPF zabezpečuje datové výstupy pro vypracování návrhů státního rozpočtu, státního závěrečného účtu a střednědobého výhledu. Z tohoto systému se data odesílají do Integrovaného Informačního Systému Státní Pokladny (IISSP), opačným směrem jsou předávána zejména data o čerpání prostředků SR, o provedených rozpočtových opatřeních, vzniklých nárocích z nespotřebovaných výdajů, vázání prostředků SR atp. Dále RISPF poskytuje údaje o dotacích poskytnutých ze SR do Centrální evidence dotací vedené Generálním finančním ředitelstvím a informačním nebo ekonomickým systémům správců kapitol. Data z tohoto systému rovněž slouží pro kontrolní a statistické účely.

Rozsah údajů o programech a akcích spravovaných v EDS/SMVS je stanoven rozpočtovými pravidly a vyhláškou č. 560/2006 Sb. (např. údaje akce obsahují identifikaci příjemce, způsob a výši financování, termíny přípravy a realizace, cíle/účel, parametry a indikátory akce, přehled vydávání řídicích dokumentů, průběžný stav čerpání prostředků, údaje o závěrečném vyhodnocení akce atd.) V EDS/SMVS je akce vždy přímo kompletně spravována, a to včetně vydávání **rozhodnutí o poskytnutí dotace**, příp. dalších právních aktů.

Každý program v modulech EDS/SMVS musí mít správcem kapitoly vypracovanou a Ministerstvem financí, případně vládou (od výše účasti státního rozpočtu na financování programu vyšší nebo odpovídající limitu stanovenému prováděcím předpisem), schválenou dokumentaci programu obsahující systém řízení programu, vymezení okruhu příjemců/účastníků programu, harmonogram přípravy a realizace, členění na podprogramy, specifikaci věcných cílů (např. výstavba a zprovoznění

dvou nových bloků reaktorů JE Dukovany), technicko-ekonomické zdůvodnění cílů a jejich navázání na určující indikátory a parametry programu, finanční bilanci potřeb a zdrojů potřebných k efektivnímu dosažení cílů. V textové části dokumentace programu se popíší další pravidla a postupy, zejm. koncepční a právní rámec programu, vzorový obsah investičního záměru, požadavky a kritéria zadávání veřejných zakázek, pravidla úhrady faktur, pokyny pro závěrečné vyhodnocení programu, vymezení kontrolní činnosti správce kapitoly nebo poskytovatele atd.

Konkrétní investiční akce uskutečňují oprávnění investoři na základě **investičních záměrů** vypracovaných v souladu s dokumentací příslušného programu (v případě dotačních programů je investiční záměr zpravidla součástí žádosti o dotaci vypracované v souladu s pravidly poskytovatelem vyhlášené výzvy). Na základě schváleného investičního záměru obsahujícího věcné, časové a finanční určení akce provede správce kapitoly, nebo poskytovatel dotace (§14 odst. 2 rozpočtových pravidel), **registraci akce** do příslušného modulu EDS/SMVS.

Výdaje na financování programu jsou účelově určené prostředky státního rozpočtu. V rámci programů i jednotlivých akcí se člení na:

- **individuálně posuzované výdaje** organizačních složek státu;
- **systemově posuzované výdaje** organizačních složek státu;
- **individuální dotace** právnickým a fyzickým osobám;
- **systemové dotace** právnickým a fyzickým osobám;
- **návratné finanční výpomoci.**

**Individuálně posuzované výdaje** organizační složky státu účelově určené na financování konkrétní akce a individuální dotace na financování konkrétní akce vždy podléhají schvalování MF (výši limitu pro individuálně posuzované výdaje a individuální dotace stanoví MF prováděcím předpisem), v ostatních případech je rozhodování o výši účasti SR na konkrétních akcích v kompetenci správce kapitoly, nebo poskytovatele dotace.<sup>25</sup>

Rozpočet programu, resp. konkrétní akce, může obsahovat nejen kapitálové, ale i související neinvestiční výdaje potřebné k dosažení stanoveného cíle/účelu. Financování akce z prostředků SR může být zahájeno až po vydání stanovení výdajů na financování akce organizační složky státu (event. rozhodnutí o poskytnutí dotace pro státní příspěvkovou organizaci) správcem kapitoly (platí pro výdajové akce), nebo po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace, případně jiného právního aktu (v případě dotační akce).

Po ukončení realizace a financování akce provede správce kapitoly (nebo poskytovatel dotace) na základě podkladů zpracovaných účastníkem výdajového programu nebo příjemcem dotace (platí i pro NFV) tzv. závěrečné vyhodnocení akce, kterým ověří dosažení cíle/účelu akce a splnění dalších podmínek.

Programové financování je ve státním rozpočtu reprezentováno průřezovým závazným ukazatelem „Výdaje vedené v informačním systému programového financování EDS/SMVS celkem“ v příloze č. 4 zákona o státním rozpočtu na příslušný rok.

**RIS ZED** je systémem pro **evidenci neinvestičních dotací a dotací** poskytovaných ze zdrojů **Evropské unie** a tzv. **finančních mechanismů**. Množství údajů povinně evidovaných v RIS ZED je oproti EDS/SMVS výrazně menší, většina ustanovení §12 a 13 rozpočtových pravidel se na zjednodušenou evidenci dotací nepoužije. RIS ZED je součástí RISP od 1. ledna 2022 (zákon č. 484/2020 Sb. ze dne 27. listopadu 2020), v předchozím období byly dotace financované ze zahraničních zdrojů SR vedeny v modulu EDS, neinvestiční dotace z tuzemských zdrojů SR nebyly realizovány formou programového financování.

---

<sup>25</sup>Nakládání s akcemi v režimu individuálně posuzovaných výdajů a individuálních dotací, nad rámec uvedených předpisů, upravuje §8 odst. 1 zákona č. 177/2023 Sb., o financování obrany ČR a o změně zák. č. 218/2000 Sb.

Oproti výdajům zahrnutým v programech vedených v modulech EDS/SMVS se na ZED nevztahuje vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na realizaci programů reprodukce majetku a prostředky SR evidované v RIS ZED nejsou součástí výše uvedeného průřezového ukazatele.

V RIS ZED jsou povinně evidovány pouze údaje identifikující příjemce, poskytovatele, účel dotace, lhůtu pro jeho dosažení, příp. údaje potřebné pro Centrální evidenci dotací. Dále se zde ukládá stejnopis právního aktu, jímž byla dotace poskytnuta (nemusí být vydán v RIS ZED), případně odkaz na datové úložiště, kde je stejnopis zpřístupněn.

Pro programy RIS ZED **se dokumentace programu nevypracovává**, nevztahuje se na ně individuální a systémové členění výdajů státního rozpočtu, akce nepodléhají registraci atd. Poskytovatelům dotací je umožněno v RIS ZED vést akce obdobným způsobem, jako je tomu v EDS/SMVS (volitelně, používáno zejména v případech, kdy poskytovatel nedisponuje vlastním IS).

V RIS ZED jsou zpravidla formou programového financování vedeny prostředky SR poskytované na základě zvláštních právních předpisů (zejm. zák. č. 130/2002 Sb., zákon o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků).

**Pozn.:**

*V režimu programového financování nejsou vedeny dotace (ani jiné veřejné podpory) poskytované samosprávnými územními celky, státními fondy, státními podniky, Národní rozvojovou bankou a dalšími subjekty.*

*Limity pro individuálně posuzované výdaje/dotace a dokumentace programu schvalované vládou se do doby vydání prováděcího předpisu řídí Čl. XLII zák. č. 349/2023 Sb.*

**Základní pojmy:**

Programové financování, program, projekt, ISPROFIN, EDS/SMVS.

**Kontrolní otázky:**

- Jaký je účel programového financování?
- Jak se člení Rozpočtový informační systém programového financování a k čemu slouží jeho jednotlivé moduly?
- Jaké jsou hlavní rozdíly mezi správou dotací v EDS a zjednodušenou evidencí dotací v RIS ZED?
- Které předpisy upravují oblast programového financování?

**Literatura:**

Pokyn č. R 1-2010 k upřesnění postupu Ministerstva financí, správců programů a účastníků programu při přípravě, realizaci, financování a vyhodnocování programu nebo akce a k provozování informačního systému programového financování.

Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

Vyhláška č. 367/2015 Sb., o finančním vypořádání.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

## 12 Hospodaření územního samosprávného celku – právní ukotvení, střednědobý výhled, rozpočet, rozpočtové provizorium, fiskální pravidlo

Hospodaření územních samosprávných celků („ÚSC“), tedy obcí a krajů, patří do jejich **samostatné působnosti**. Základní principy jejich hospodaření vycházejí z Ústavy ČR (články 101, 104 a 105), v obecnějších rysech jsou pak upraveny pro obce v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), pro kraje v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a pro hlavní město Prahu v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Finanční hospodaření územních samosprávných celků („ÚSC“) upravuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Příjmy a výdaje se v rozpočtu ÚSC třídí podle vyhlášky č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě. Kontrolu hospodaření ÚSC upravuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, a zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Příjmy ÚSC jsou stanoveny zejména zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, zákonem č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, a zákonem č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

Tato kapitola popisuje **finanční hospodaření obcí a krajů**, včetně městských částí hl. m. Prahy, které se řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tento zákon upravuje proces přípravy, obsah a funkci rozpočtů ÚSC, tvorbu peněžních fondů, postup při poskytování dotací a návratných finančních výpomocí, zřizování příspěvkových organizací a možnost zakládání právnických osob.

### 12.1 Střednědobý výhled rozpočtu

Střednědobý výhled rozpočtu slouží ke střednědobému finančnímu plánování hospodaření ÚSC<sup>26</sup>. Sestavuje se na základě předpokládaných příjmů a výdajů, a uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na období 2–5 let následujících po roce, a který je schvalován rozpočet. S jeho pomocí ÚSC zvažuje své potřeby a možnosti jejich finančního zabezpečení. V zákoně **není stanovena povinnost, aby ÚSC aktualizoval schválený střednědobý výhled rozpočtu** na základě vývoje očekávaných příjmů a výdajů. Může tak dojít k situaci, že za celé období, na které byl střednědobý výhled rozpočtu sestaven, ÚSC neprovedl žádnou úpravu v jeho údajích. To znamená, že v době, kdy je sestavován návrh rozpočtu na konkrétní kalendářní rok, již nemusí údaje, obsažené pro tento rok ve střednědobém výhledu rozpočtu, korespondovat se skutečností. V zásadě by však ÚSC měl při sestavování rozpočtu vycházet ze střednědobého výhledu a odlišnosti oproti němu by měly být odůvodněné a opodstatněné. Povinnost sestavovat střednědobý výhled je stanovena v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

**Podrobnost či strukturu výhledu zákon neupravuje**, je tedy zcela na uvážení ÚSC, jakou míru podrobnosti si zvolí. Zákon však stanoví povinnost uvést ve výhledu pro jednotlivé roky alespoň:

- odhadované příjmy a výdaje,
- dlouhodobé pohledávky a závazky,
- finanční zdroje a potřeby dlouhodobých záměrů.

Návrh střednědobého výhledu rozpočtu ÚSC **zveřejňuje** na své stacionární úřední desce a na svých internetových stránkách po dobu minimálně 15 dnů před jeho projednáním v zastupitelstvu ÚSC, aby měli občané možnost k němu uplatnit připomínky. Na internetových stránkách se zveřejňuje úplné znění střednědobého výhledu rozpočtu; na stacionární úřední desce pak postačí zveřejnění v užším

<sup>26</sup> Střednědobý výhled a rozpočet sestavují rovněž dobrovolné svazky obcí a městské části a obvody statutárních měst.

rozsahu obsahujícím údaje o příjmech a výdajích v jednotlivých letech a o dlouhodobých pohledávkách a závazcích. Návrh musí být zveřejněn až do zveřejnění schváleného střednědobého výhledu rozpočtu.

Pokud ÚSC výše uvedeným způsobem nezveřejní návrh svého střednědobého výhledu rozpočtu, dopustí se **přestupku** podle zákona č. 250/2000 Sb., za který mu může být uložena **pokuta** až do výše 1 mil. Kč.

Schválený střednědobý výhled rozpočtu je ÚSC povinen zveřejnit na svých internetových stránkách do 30 dnů ode dne jeho schválení a současně oznámit na stacionární úřední desce, kde je zveřejněn v elektronické podobě a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby. Tímto způsobem musí být zveřejněn až do zveřejnění nového střednědobého výhledu rozpočtu.

Pokud ÚSC nezpracuje střednědobý výhled rozpočtu, nebo schválený střednědobý výhled rozpočtu nezveřejní výše uvedeným způsobem, dopustí se **přestupku**, za nějž může být udělena **pokuta** až do výše 1 mil. korun.

## 12.2 Rozpočet

**Rozpočet je základním nástrojem finančního hospodaření ÚSC. Je finančním plánem, který slouží k řízení financování jeho činnosti. ÚSC sestavuje svůj rozpočet na období jednoho kalendářního roku. Rozpočet je sestavován v návaznosti na střednědobý výhled rozpočtu a na základě údajů z rozpisu státního rozpočtu, jímž státní rozpočet určuje finanční vztah k rozpočtům obcí a krajů<sup>27</sup>. Povinnost sestavovat rozpočet je stanovena zákonem č. 250/2000 Sb.**

Zákon neobsahuje povinnost ÚSC schvalovat rozpočet až po schválení rozpočtu vyššího stupně, tj. rozpočtu kraje nebo státního rozpočtu. ÚSC může svůj rozpočet schválit i před schválením rozpočtu vyššího stupně. Po schválení rozpočtu vyššího stupně však bude muset odstranit rozdíly v dotačních příjmech a navazujících výdajích změnou rozpočtu, a to rozpočtovým opatřením.

**Obsahem rozpočtu** jsou jeho příjmy a výdaje, a ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů, pokud v zákoně není stanoveno, že probíhají mimo rozpočet<sup>28</sup>.

Rozpočet se sestavuje **zpravidla** jako **vyrovnaný**. Může však být schválen i jako **přebytkový** v případě, že některé příjmy daného roku jsou určeny k využití až v následujících letech nebo jsou určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let. Přebytek může být převeden na bankovní účet zřízený pro peněžní fondy (např. rezervní fond), nebo se může ponechat na bankovním účtu ÚSC.

V případě **schodkového** rozpočtu musí být schodek možné uhradit finančními **prostředky z minulých let** nebo **návratnými zdroji** (úvěrem, půjčkou či návratnou finanční výpomocí, popřípadě příjmem z prodeje komunálních dluhopisů). Schopnost **hradit rozpočtové výdaje** nikoliv rozpočtovými příjmy, ale **návratnými zdroji**, musí být smluvně zabezpečena **před schválením rozpočtu**. Činí-li výše dluhu sektoru veřejných institucí<sup>29</sup> po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu nejméně 55 % nominálního HDP (blíže část 3.3), uplatní se opatření vedoucí k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí. V souvislosti s tím ÚSC schvaluje svůj rozpočet na následující rok jako vyrovnaný nebo přebytkový. Schodkový rozpočet může ÚSC schválit jen v případě, že schodek bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let nebo návratnou finanční výpomocí. Smluvně zabezpečenou zápůjčkou, úvěrem nebo příjmem z prodeje

<sup>27</sup> Jde o prostředky určené na výkon státní správy, tj. **na přenesenou působnost**.

<sup>28</sup> Mimo rozpočet probíhají pouze: **cizí prostředky**, tj. ty, o kterých se neví, zda jsou územního samosprávného celku, protože nebyly řádně označeny, a tedy se neví, čím jsou; **sdrúžené prostředky** na základě smlouvy o sdružení a prostředky z **podnikatelské činnosti** ÚSC.

<sup>29</sup> Sektor veřejných institucí označuje stejnou skupinu subjektů jako sektor vládních institucí vymezený v kapitole 2. Odlišné označení je uvedeno proto, že zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, používá pojem uvedený jako první, zatímco mezinárodní statistika a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013, o Evropském systému národních a regionálních účtů v EU, používá označení druhé.



komunálních dluhopisů, jejichž je emitentem, je možné uhradit pouze schodek vzniklý z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU.

### 12.3 Rozpočtové provizorium

Jestliže není rozpočet ÚSC schválen před 1. lednem rozpočtového roku, řídí se hospodaření ÚSC v době do jeho schválení **pravidly rozpočtového provizoria** (blíže také kapitola 15). Tato pravidla schvaluje zastupitelstvo. Pravidla by měla být stanovena tak, aby nedošlo k narušení plynulosti hospodaření, a to nejen na úrovni orgánů ÚSC, ale také příspěvkových organizací zřízených ÚSC a dalších subjektů závislých na rozpočtu ÚSC.

Pravidla rozpočtového provizoria zveřejňuje ÚSC na svých internetových stránkách do 30 dní od jejich schválení. ÚSC se dopustí **přestupku**, pokud nehospodaří podle pravidel (nemá pravidla rozpočtového provizoria nebo hospodaří v rozporu s nimi) nebo pokud schválená pravidla rozpočtového provizoria nezveřejní v souladu se zákonem. Za přestupek mu může být uložena **pokuta** až do výše 1 mil. Kč.

Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v období rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu ÚSC jeho schválením.

Speciální režim rozpočtového provizoria nastává, **pokud je porušeno pravidlo tzv. dluhové brzdy** stanovené zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Činí-li výše dluhu sektoru veřejných institucí nejméně 55 % nominálního HDP, **nesmí měsíční výdaje ÚSC** stanovené v pravidlech rozpočtového provizoria **překročit 1/12** výdajů rozpočtu schváleného pro předchozí rok.

### 12.4 Fiskální pravidlo

Fiskální pravidlo pro ÚSC upravuje § 17 zákona č. 23/2017, o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Pravidlo stanoví, že **pokud dluh ÚSC překračuje 60 % průměru jeho příjmů** za poslední 4 roky, **je povinen tento dluh snížit** do konce následujícího roku **alespoň o 5 % z rozdílu mezi aktuální výší dluhu a 60 % průměru jeho příjmů** za poslední 4 roky.

Nesníží-li ÚSC dluh o povinné minimum, Ministerstvo financí dočasně pozastaví převod výnosu daní (daně z přidané hodnoty a daní z příjmů právnických osob, s výjimkou daně z příjmů právnických osob, jejímž poplatníkem je příslušný ÚSC) ve výši 5 % z rozdílu mezi výší dluhu ÚSC a 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 roky. Pozastavení převodu daní se zruší:

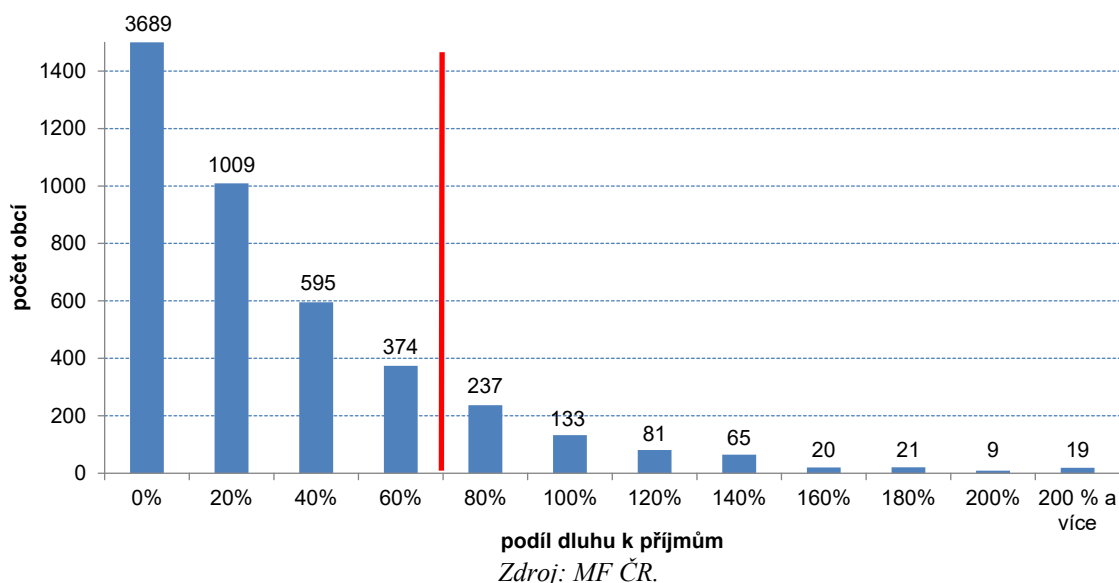
- na žádost ÚSC – použití k uhrazení dluhu vzniklého před překročením 60% hranice;
- z moci úřední – při poklesu dluhu pod 60 % hranici;

Fiskální pravidlo je konstruováno tak, že:

- **neobsahuje sankce** – obec vždy dostane své daňové příjmy, ovšem někdy pouze na úhradu předchozího dluhu;
- **obec o žádné prostředky z daní nepřichází** – případné zadržení části sdílených daní je vždy dočasné a prostředky jsou vždy použity na úhradu dluhu obce;
- vede obce k tomu, aby své dluhy postupně splácely, nikoliv kumulovaly;
- obec si může vzít úvěr, i když její dluh překračuje 60% hranici, pokud bude v dalších letech tento dluh postupně splácet;
- obec rozhoduje o tom, které dluhy budou uhrazeny.



**Obrázek 9: Plnění fiskálního pravidla obcemi (za rok 2022)**



### **Základní pojmy:**

Střednědobý výhled, rozpočet ÚSC, rozpočtové provizorium, pravidlo dluhové brzdy, fiskální pravidlo ÚSC.

### **Kontrolní otázky:**

- Co je střednědobý výhled rozpočtu a na jaké období jej ÚSC zpravidla sestavuje?
- Na jaké období ÚSC sestavuje a schvaluje rozpočet a z jakého dokumentu přitom vychází?
- Za jakých podmínek může ÚSC schválit schodkový rozpočet?
- V jaké výši mohou být v pravidlech rozpočtového provizoria ÚSC stanoveny výdaje při uplatnění opatření podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti?

### **Literatura:**

Peterová, H.: Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha, Institut pro veřejnou správu, 2016.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

## 13 Hospodaření územního samosprávného celku – obsah a struktura rozpočtu, změny rozpočtu

**Rozpočet**, charakterizovaný v předchozí kapitole, vypracovává územní samosprávný celek („ÚSC“) ÚSC na jeden kalendářní rok, a to v návaznosti na střednědobý výhled rozpočtu a na základě rozpisu platného státního rozpočtu, kterým státní rozpočet určuje své vztahy k rozpočtům ÚSC, případně rozpočtového provizoria státu.

### 13.1 Obsah rozpočtu

**Obsahem rozpočtu** jsou **příjmy a výdaje a ostatní peněžní operace**, včetně tvorby a použití peněžních fondů. Součástí rozpočtu jsou ty finanční operace, kterými se mění stavy peněžních prostředků na peněžních fondech.

**Výčet příjmů a výdajů uvedených v zákoně není**, na rozdíl od příjmů státního rozpočtu, **taxativní, ale pouze příkladný** (demonstrativní). Zákon tedy bere v úvahu možnost, že by ÚSC mohl mít i další příjmy a výdaje než v něm uvedené.

V případě, že se ÚSC podílí na realizaci **programu nebo projektu spolufinancovaného z rozpočtu EU**, musí jeho rozpočet na příslušný kalendářní rok obsahovat stanovený **objem finančních prostředků účelově určených na spolufinancování** programu nebo projektu EU.

Mimo rozpočet probíhají pouze:

- **cizí prostředky**, tj. ty, o kterých se neví, zda jsou ÚSC, protože nebyly řádně označeny, a tedy se neví, či jsou, nebo prostředky, které ÚSC dočasně spravuje (např. kauce složené v zadávacím řízení nebo zálohy na služby v obecních bytech);
- **sdružené prostředky** na základě smlouvy o sdružení, a
- prostředky z podnikatelské činnosti ÚSC.

### 13.2 Struktura rozpočtu a jeho zveřejnění

Rozpočet zpracovává ÚSC v **třídění podle rozpočtové skladby** stanovené vyhláškou Ministerstva financí č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě.

Zákon č. 250/2000 Sb. nestanoví, v jakých podrobnostech třídění podle rozpočtové skladby má zastupitelstvo rozpočet schválit. Toto třídění nemusí být co nejpodrobnější (často záleží na velikosti obce; čím podrobnější rozpočet, tím víc změn musí být provedeno během roku). Zastupitelstvo by se mělo při schvalování rozpočtu zabývat jen **zásadními číselnými hodnotami** schvalovaného rozpočtu, které mají sloužit jako **závazné ukazatele** pro subjekty, kterým jsou určeny. **Schválený rozpočet vyjadřuje závazné ukazatele**, kterými se ÚSC (jeho orgány) musí řídit.

Po schválení rozpočtu musí neprodleně dojít k jeho podrobnému **rozpisu**, tedy k rozpracování závazných ukazatelů stanovených v rozpočtu schváleném zastupitelstvem, a to **v členění podle podrobné rozpočtové skladby**. Součástí rozpisu schváleného rozpočtu je sdělení závazných ukazatelů rozpočtu těm subjektům, které jsou povinny se jimi řídit. Rozpis rozpočtu provádí k tomu určený útvar ÚSC. Pokud ÚSC neprovede rozpis schváleného rozpočtu, dopustí se **přestupku**, za který mu může být uložena příslušným správním orgánem (v případě obce krajským úřadem v přenesené působnosti, v případě kraje Ministerstvem financí) **pokuta** až do výše 1 mil. Kč.

**Návrh rozpočtu se zveřejňuje** na internetových stránkách a na stacionární úřední desce **alespoň 15 dnů před jeho projednáním v zastupitelstvu**. Na stacionární desce může být návrh rozpočtu zveřejněn v užším rozsahu, který obsahuje alespoň údaje o příjmech a výdajích rozpočtu v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění rozpočtové skladby:

- třída 1: daňové příjmy
- třída 2: nedaňové příjmy
- třída 3: kapitálové příjmy
- třída 4: přijaté transfery
- třída 5: běžné výdaje
- třída 6: kapitálové výdaje
- třída 8: financování

ÚSC současně oznámí na stacionární úřední desce, kde je návrh rozpočtu zveřejněn a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby. Přípomínky k návrhu rozpočtu mohou občané příslušného ÚSC uplatnit písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění nebo ústně při jeho projednávání na zasedání zastupitelstva. **Zveřejnění návrhu rozpočtu musí trvat až do zveřejnění schváleného rozpočtu.**

**Nezveřejní-li ÚSC návrh rozpočtu** výše uvedeným způsobem, dopustí se **přestupku**, za který mu může být uložena **pokuta** až do výše 1 mil. Kč.

**Schválený rozpočet ÚSC zveřejní** na svých internetových stránkách **do 30 dnů ode dne jeho schválení** a současně oznámí na stacionární úřední desce, kde je zveřejněn v elektronické podobě a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby. Tímto způsobem musí být **zveřejněn až do zveřejnění rozpočtu na následující rozpočtový rok, alespoň však do konce rozpočtového roku, na který byl schválen.**

**Nezveřejní-li ÚSC schválený rozpočet** výše uvedeným způsobem, dopustí se **přestupku**, za který mu může být uložena **pokuta** až do výše 1 mil. Kč.

### 13.3 Změny rozpočtu

Pokud dojde v průběhu rozpočtového roku ke změně podmínek, za nichž byl rozpočet sestaven a schválen, je možné schválený rozpočet měnit **rozpočtovým opatřením**.

Rozpočtové opatření se provádí **před provedením rozpočtově nezajištěného výdaje; po jeho provedení** lze rozpočtové opatření provést **pouze při živelní pohromě** nebo **havárii** ohrožující životy a majetek, při **plnění peněžní povinnosti** uložené pravomocným rozhodnutím, při **obdržení dotace před koncem kalendářního roku**, nebo pokud se jedná o zprostředkování finančního toku příspěvkové organizaci (podle § 28 odst. 15). Rozpočtovým opatřením je:

- **přesun** rozpočtových prostředků bez změny celkového objemu příjmů či výdajů a bez změny schváleného rozdílu mezi příjmy a výdaji;
- **použití nových**, rozpočtem nepředvídaných příjmů k úhradě nových, rozpočtem nezajištěných výdajů;
- **vázání** rozpočtových výdajů, jestliže je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů.

Rozpočtové opatření **schvaluje zastupitelstvo ÚSC**, které může radě ÚSC stanovit rozsah provádění rozpočtových opatření (resp. stanovit rozsah provádění rozpočtových opatření starostovi v obcích, které radu nemají). Rozpočtová opatření se **evidují** podle časové posloupnosti a ÚSC je povinně **zveřejňuje** na svých internetových stránkách, a to do 30 dnů od jejich schválení. **Nezveřejnění je přestupkem**, za který může být ÚSC uložena pokuta do výše 1 mil. Kč.

**Rozpočtovým opatřením není změna rozepsaného rozpočtu.** Změnu rozpisu rozpočtu provádí k tomu určený útvar obecního či krajského úřadu.

**Základní pojmy:**

Rozpočet, rozpočtové opatření, přesun rozpočtových prostředků, vázání výdajů.

**Kontrolní otázky:**

- Který dokument stanovuje strukturu rozpočtu?
- Jaká jsou pravidla zveřejňování rozpočtu ÚSC?
- Jakým způsobem se mění schválený rozpočet?
- Kdy může dojít k vázání rozpočtových prostředků?
- Co je rozumíme pod pojmem rozpis rozpočtu a jakým způsobem lze dělat jeho změny?

**Literatura:**

Peterová, H.: Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha, Institut pro veřejnou správu, 2016.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

# 14 Hlavní zdroje financování obcí a krajů – daňové, nedaňové příjmy, transfery a kapitálové příjmy; tvorba a užití peněžních fondů

Výčet příjmů a výdajů územních samosprávných celků („ÚSC“), uvedený v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, **není**, na rozdíl od příjmů státního rozpočtu, **taxativní, ale pouze příkladný** (demonstrativní). Zákon tedy bere v úvahu možnost, že by ÚSC mohl mít i další příjmy a výdaje než ty v něm uvedené.<sup>30</sup>

## 14.1 Příjmy územních samosprávných celků

**Příjmy ÚSC lze členit podle jejich povahy**, která vyplývá z jejich ekonomických nebo právních vlastností:

### a) Daňové příjmy

- inkaso ze sdílených daní podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní (daň z přidané hodnoty, daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob, daň z nemovitých věcí);
- **u obcí** – podíl na inkasu z **daně z hazardu** podle zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her;
- **správní poplatky** vybírané při výkonu státní správy v přenesené působnosti;
- **poplatky a odvody v oblasti životního prostředí** (za dobývání nerostů, za geologické práce, za znečišťování ovzduší, za uložení odpadů, za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, za odnětí pozemků plnicích funkci lesa, za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních, za komunální odpad);
- **u obcí – místní poplatky** (ze psů, poplatků z pobytu, za užívání veřejného prostranství, ze vstupného, za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, za komunální odpad, za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace), pokud je obec na svém území zavede obecně závaznou vyhláškou obce.

### b) Nedaňové příjmy

- **sankční platby** (pokuty a odvody uložené orgány ÚSC);
- přijaté **splátky** půjčených prostředků;
- **příjmy z prodeje** neinvestičního majetku;
- **příjmy z vlastní podnikatelské činnosti** ÚSC (nemusí být vždy vázány jen k vlastnímu majetku, ale i např. k pronájmu);
- příjmy vznikající ÚSC jako zřizovateli nebo zakladateli právnické osoby.

### c) Kapitálové příjmy

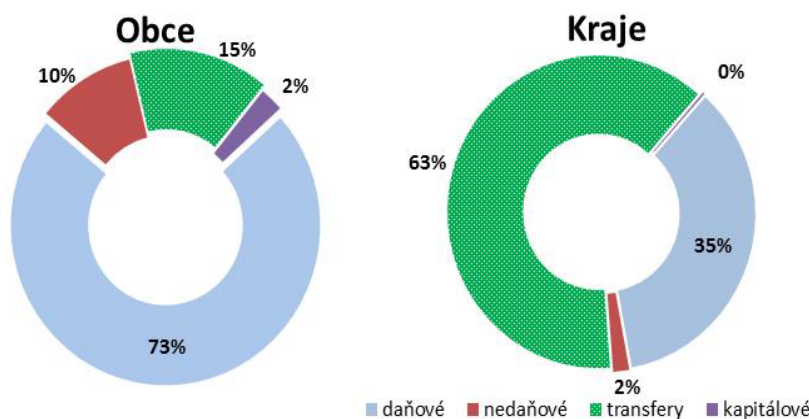
- prodej dlouhodobého majetku;

<sup>30</sup> Údaje o příjmech a výdajích ÚSC, jakož i jejich účetní výkazy jsou dostupné na internetových stránkách Ministerstva financí (<http://monitor.statnipokladna.cz>).

#### d) Přijaté transfery

- **dotace** ze státního rozpočtu nebo státního fondu, prostředky poskytnuté cestou Národního fondu a u obcí rovněž dotace z rozpočtu kraje;
- přijaté peněžité **dary a příspěvky**;
- převody z vlastních peněžních fondů.

Obrázek 10: Struktura příjmů obcí a krajů



Zdroj: MF.

## 14.2 Rozpočtové určení daní

ÚSC získávají podstatnou část svých příjmů z daní. **Rozpočtové určení daní** upravuje zejména zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. V tomto zákoně je stanoveno, **jaká část z celostátně vybíraných daní bude dána k dispozici jednotlivým složkám veřejných rozpočtů**, tj. státu, krajům a obcím (tzv. vertikální rozdělení), jakož i **způsob rozdělení daní v rámci jednotlivých složek veřejných rozpočtů**, tj. mezi jednotlivé obce a kraje (tzv. horizontální rozdělení). Podíly obcí a krajů na celostátním inkasu sdílených daní uvádí Tabulka 2 a Tabulka 3.

Tabulka 2: Procentní podíly obcí na sdílených daních

Sdílená daň	2001-2007	2008-2011	2012	2013-2015	2016	2017	2018-2020	2021- 2023	2024	od 2025
DPH	20,59%	21,40%	19,93%	20,83%	20,83%	21,40%	23,58%	25,84%	24,92%	24,16%
DPPO	20,59%	21,40%	21,40%	23,58%	23,58%	23,58%	23,58%	25,84%	24,92%	24,16%
DPFO (vybíraná srážkou)	20,59%	21,40%	21,40%	23,58%	23,58%	23,58%	23,58%	25,84%	24,92%	24,16%
DPFO (z příznání)	20,59%	21,40%	21,40%	23,58%	23,58%	23,58%	23,58%	25,84%	24,92%	24,16%
DPFO (záv.činnost)	20,59%	21,40%	21,40%	22,87%	23,58%	23,58%	23,58%	25,84%	24,92%	24,16%

Zdroj: MF.

Tabulka 3: Procentní podíly krajů na sdílených daních

Sdílená daň	2002-2004	2005-2011	2012	2013-2015	2016	2017	2018-2020	2021- 2023	2024	od 2025
DPH	3,10%	8,92%	8,29%	7,86%	8,92%	8,92%	8,92%	9,78%	9,76%	9,45%
DPPO	3,10%	8,92%	8,92%	8,92%	8,92%	8,92%	8,92%	9,78%	9,76%	9,45%
DPFO (vybíraná srážkou)	3,10%	8,92%	8,92%	8,92%	8,92%	8,92%	8,92%	9,78%	9,76%	9,45%
DPFO (z příznání)	3,10%	8,92%	8,92%	8,92%	8,92%	8,92%	8,92%	9,78%	9,76%	9,45%
DPFO (záv.činnost)	3,10%	8,92%	8,92%	8,65%	8,92%	8,92%	8,92%	9,78%	9,76%	9,45%

Zdroj: MF.

Způsob, kterým se jednotlivé obce, s výjimkou Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, podílí na daňových příjmech, závisí na několika parametrech:

- počet obyvatel (váha 88 %),
- počet dětí a žáků navštěvujících mateřskou školu a základní školu (váha 9 %),
- rozloha území (váha 3 %).

Obce zároveň získávají navíc tzv. **motivační složku** ve výši 1,5 % na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, která závisí na počtu zaměstnanců, kteří mají v dané obci místo výkonu práce.

**Konkrétní procento pro jednotlivé obce** je dané **vyhláškou**, která se každoročně aktualizuje a je odvozeno od:

- **počtu obyvatel** k 1. lednu daného roku podle bilance počtu obyvatel Českého statistického úřadu;
- **výměry katastrálního území** obce k 1. lednu daného roku podle údajů Českého úřadu zeměměřického a katastrálního;
- **počtu zaměstnanců** obce k 1. prosinci předchozího roku podle přílohy k vyúčtování daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, kterou zpracovává plátce daně;
- **počtu dětí mateřských škola žáků základních škol** k 30. září předchozího roku podle dokumentace škol vedené podle školského zákona na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy.

Pro Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň jsou stanoveny zvláštní koeficienty, které je zvýhodňují oproti ostatním obcím.

Naproti tomu jsou procenta, kterými se jednotlivé **kraje** podílí na sdílených daních, daná **fixně** v zákoně o rozpočtovém určení daní (pozn.: určité procento získává i hl. m. Praha, která vykonává některé agendy příslušející krajům).

Kraj	Podíl krajů (%)	Počty obcí	Obyvatelé 2023
Praha	3,183684%	1	1 357 326
Středočeský	13,774311%	1 144	1 439 391
Jihočeský	8,607201%	623	652 303
Plzeňský	7,248716%	501	605 388
Karlovarský	3,772990%	133	293 595
Ústecký	8,242502%	354	812 337
Liberecký	4,681207%	215	449 177
Královéhradecký	6,442233%	448	555 267
Pardubický	5,555168%	451	528 761
Vysočina	7,338590%	704	514 777
Jihomoravský	9,526055%	672	1 217 200
Olomoucký	6,751705%	401	631 802
Zlínský	5,251503%	307	580 531
Moravskoslezský	9,624135%	300	1 189 674
<b>Celkem</b>	<b>100 %</b>	<b>6 254</b>	<b>10 827 529</b>

Obce a kraje jsou navíc **výlučnými příjemci** těchto daní:

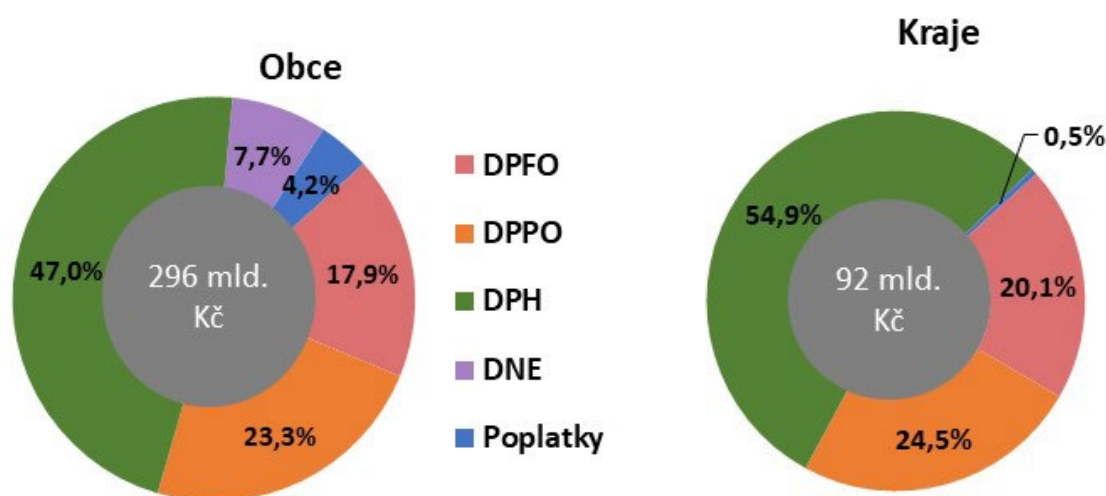
- **daň z nemovitých věcí** (dle umístění nemovitosti) – příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitě věci nachází.



Obec může výši inkasa této daně ovlivnit stanovením **místního koeficientu** v rozmezí 0,5 – 5,0; resp. v rozmezí 0,5 – 1,5 u zemědělských nemovitých věcí (zaokrouhлено na 1 desetinné místo). Místní koeficient stanovuje zastupitelstvo **obecně závaznou vyhláškou** (v případě stanovení koeficientu pro celé území obce, místní část nebo skupinu nemovitých věcí (např. garáže nebo rekreační objekty) nebo **opatřením obecné povahy** (v případě stanovení koeficientu na konkrétní nemovitou věc),

- **daň z příjmů právnických osob placená obcí** – příjemcem je obec, která je poplatníkem daně,
- **daň z příjmů právnických osob placená krajem** – příjemcem je kraj, který je poplatníkem daně.

Obrázek 11: Struktura daňových příjmů obcí a krajů



Zdroj: MF

#### 14.2.1 Sdílení daně z hazardu

Další daňové příjmy získávají obce na základě **zákona o dani z hazardních her**. Výše příjmu závisí na tom, zda obec na svém území povolila tzv. technickou hazardní hru.

Technické hry (automaty): 22,5 % obce, v nichž je zařízení povoleno  
 22,5 % všechny obce  
 55,0 % státní rozpočet

Ostatní hry: 65,0 % všechny obce  
 35,0 % státní rozpočet

Internetové hry a hazardní hry provozované bez potřebného základního povolení či ohlášení:  
 100 % státní rozpočet

#### 14.3 Výdaje územních samosprávných celků

Výdaje ÚSC lze podle jejich povahy členit zhruba do pěti skupin:

##### 1. Výdaje vyplývající ze zákonných povinností:

Úhrada těchto výdajů je vždy prvořadá; zákonnými povinnostmi jsou např. některé daně, odvody, poplatky, postihy a sankce za porušení povinností stanovených zákonem, které se v některých případech vztahují i na ÚSC;



## 2. Úhrady vlastních činností ÚSC:

Jedná se o výdaje v rámci samostatné působnosti, **výdaje na péči o majetek a jeho rozvoj**;

## 3. Výdaje spojené s výkonem státní správy v přenesené působnosti:

Na úhradu těchto výdajů dostávají ÚSC **příspěvek ze státního rozpočtu**, který pokrývá část těchto výdajů, zbytek hradí ÚSC ze svých vlastních finančních prostředků;

## 4. Výdaje, které vznikají rozhodnutím ÚSC vstoupit do právně závazných vztahů, z nichž vyplývají finanční důsledky, které je povinen plnit:

- např. uplatňování vlastnického práva a odpovědnosti z něho vyplývající vůči jiným subjektům; nebo
- odpovědnost, kterou má ÚSC jako zřizovatel nebo zakladatel za činnost svých organizací, pokud přistoupil k jejich smluvním závazkům;

## 5. Výdaje, které má ÚSC při své veřejně prospěšné činnosti:

Jedná se o činnosti, které nevykonává sám, ale přispívá na ně jiným subjektům – v případě kraje i obcím. Zahrnují se sem veškeré dary a dotace.

## 14.4 Tvorba a užití peněžních fondů

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů **umožňuje** ÚSC, aby si vedle svého rozpočtu zřídil ještě **peněžní fondy**. Zákon neurčuje počet ani druh těchto fondů; každá obec či kraj si tedy může peněžní fondy zřizovat podle své vlastní úvahy a podle svých potřeb, popř. žádné peněžní fondy zřídit nemusí. Tyto peněžní fondy mohou být zřízeny pro konkrétní účely nebo bez účelového určení (zpravidla rezervní fond). Zákon rovněž nestanoví povinnost zřídit pro každý fond zvláštní bankovní účet. Stačí tedy, pokud je stav fondu sledován analyticky v účetnictví.

Peněžní fondy ÚSC mohou mít různé zdroje. Nejčastějším zdrojem rezervního fondu je přebytek hospodaření z minulých let. Dále to mohou být příjmy běžného roku, které nejsou určeny k využití v běžném roce nebo v budoucích letech nebo převody prostředků z rozpočtu během roku.

Účelovým peněžním fondem je např. fond, který slouží pro uspokojování kulturních a sociálních potřeb zaměstnanců ÚSC a uvolněných členů zastupitelstva.

Zřizování peněžních fondů spadá do **vyhrazené pravomoci zastupitelstev obcí**. U krajů se o vyhrazenou pravomoc nejedná, tudíž peněžní fondy může zřizovat **rada kraje**, pokud si tuto pravomoc nevyhradí zastupitelstvo kraje; obdobně pak postupuje i hl. m. Praha. Orgán, který peněžní fond zřídí, by měl následně rovněž schválit i závazné zásady jejich naplňování a použití.

### Základní pojmy:

Příjmy ÚSC, daňové příjmy, nedaňové příjmy, transfery, peněžní fondy, rozpočtové určení daní, výdaje ÚSC.

### Kontrolní otázky:

- Jaké jsou příjmy ÚSC?
- Co je sdílená daň a které daně patří mezi sdílené daně?
- Jakým způsobem může obec ovlivnit výši svých daňových příjmů?
- Jaká jsou kritéria pro rozdělení sdílených daní mezi jednotlivé obce?
- Kdo má pravomoc zřídit peněžní fond obce (kraje)?

**Literatura:**

Peterová, H.: Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha, Institut pro veřejnou správu, 2016.

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her.

# 15 Rozpočtové provizorium státu, obcí a krajů – charakteristika a hlavní rozdíly

## 15.1 Rozpočtové provizorium státu

**Pokud není** Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR **schválen zákon o státním rozpočtu** na příslušný rozpočtový rok **před prvním dnem rozpočtového roku, hospodaří organizační složka státu** v době od prvního dne rozpočtového roku do dne nabytí účinnosti zákona o státním rozpočtu na tento rozpočtový rok („**období rozpočtového provizoria**“) **podle ukazatelů rozpočtového provizoria.**

**Organizačními složkami státu jsou** ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích; obdobné postavení jako organizační složka státu má Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu.

**Pokud** Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR **schválila zákon o státním rozpočtu** na příslušný rozpočtový rok před prvním dnem rozpočtového roku, ale tento **zákon nenabyl prvním dnem rozpočtového roku účinnosti, řídí se rozpočtové hospodaření v období rozpočtového provizoria tímto schváleným zákonem o státním rozpočtu.**

**Ukazatele rozpočtového provizoria stanoví** v rozpočtovém systému **Ministerstvo financí** v součinnosti se správci kapitol jako závazné ukazatele čerpání výdajů pro období rozpočtového provizoria. Správci kapitol rozepíší tyto ukazatele na organizační složky státu ve své působnosti. Organizační složky státu na základě tohoto rozpisu zpracují svůj rozpočet a vloží jej do rozpočtového systému. V období rozpočtového provizoria čerpají organizační složky státu prostředky do výše jim stanovených závazných ukazatelů.

Ukazatele rozpočtového provizoria se zpracovávají na jednotlivé měsíce. Jejich nejvyšší možná výše je jedna dvanáctina celkových výdajů státního rozpočtu stanovených posledním schváleným zákonem o státním rozpočtu.

Příjmy a výdaje uskutečněné v období rozpočtového provizoria se stávají příjmy státního rozpočtu a výdaji státního rozpočtu dnem nabytí účinnosti zákona o státním rozpočtu na příslušný rok.

## 15.2 Rozpočtové provizorium obcí a krajů

**Rozpočet obce a rozpočet kraje, tj. územního samosprávného celku („ÚSC“)** je **sestavován a schvalován** podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, **na období jednoho kalendářního roku.** To znamená, že se jím řídí finanční hospodaření ÚSC od 1. ledna do 31. prosince daného rozpočtového – kalendářního roku. Rozpočet ÚSC by měl být sestaven a schválen do konce předcházejícího kalendářního roku. Může však nastat situace, že ÚSC svůj rozpočet na následující kalendářní rok do konce předcházející kalendářního roku neschválí. Zákon pro tento případ stanoví, že pokud nebude rozpočet ÚSC schválen před 1. lednem rozpočtového roku, řídí se rozpočtové hospodaření ÚSC v době do jeho schválení **pravidly rozpočtového provizoria.**

Důvodem pro hospodaření ÚSC podle pravidel rozpočtového provizoria je, že i v případě absence rozpočtu se musí finanční hospodaření řídit nějakými zásadami, které zajistí plynulost hospodaření nejen ÚSC, ale i právnických osob financovaných z jeho rozpočtu a dalších subjektů závislých na jeho rozpočtu.

**Zákon 250/2000 Sb. nestanoví pravidla rozpočtového provizoria ÚSC.** Zákon stanoví pouze orgán, který je ke stanovení pravidel rozpočtového provizoria kompetentní:

- **zastupitelstvo kraje** pro hospodaření kraje;
- **zastupitelstvo obce** pro hospodaření obce.

Je tedy výhradně v kompetenci zastupitelstva, jaká pravidla rozpočtového provizoria pro hospodaření ÚSC schválí, resp. v jakých podrobnostech tato pravidla rozpočtového provizoria schválí.

V případě uplatnění tzv. **dluhové brzdy** podle pravidel rozpočtové odpovědnosti (tzn. činí-li výše dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu nejméně 55 % nominálního hrubého domácího produktu; viz také část 3.3.2), **nesmí měsíční výdaje ÚSC stanovené v pravidlech rozpočtového provizoria překročit jednu dvanáctinu výdajů** rozpočtu schváleného pro předchozí rozpočtový rok. Vyšší výdaje lze stanovit pouze v případě, že jejich zvýšení přímo souvisí se zvýšením financování výdajů stanovených jiným zákonem nebo v případě výdajů z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU.

V zákoně není stanoveno, kdy by mělo zastupitelstvo schválit pravidla rozpočtového provizoria. Vzhledem k tomu, že podle pravidel rozpočtového provizoria ÚSC hospodaří od 1. ledna daného kalendářního roku do schválení rozpočtu, musí být tato pravidla schválena do 31. prosince předcházejícího kalendářního roku.

Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v období rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu ÚSC jeho schválením.

**Pokud ÚSC nehospodaří podle pravidel rozpočtového provizoria** (žádná nemá, nehospodaří podle nich apod.) dopustí se **přestupku**, za který mu může být uložena příslušným správním orgánem (v případě obce krajský úřad v přenesené působnosti, v případě kraje Ministerstvo financí) **pokuta** až do výše 1 mil. Kč.

### **15.3 Hlavní rozdíly mezi rozpočtovým provizoriem státu a územního samosprávného celku**

Pokud nebyl schválen Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR zákon o státním rozpočtu před 1. lednem rozpočtového roku, **stanoví ukazatele rozpočtového provizoria státního rozpočtu Ministerstvo financí** v součinnosti se správci kapitol **jako závazné měsíční ukazatele čerpání výdajů** pro období rozpočtového provizoria (v maximální výši jedné dvanáctiny měsíčně z celkových výdajů roku předchozího). Ukazatele rozpočtového provizoria nejsou projednávány veřejně. Těmito závaznými ukazateli se řídí hospodaření správců kapitol a jimi zřízených organizačních složek do dne nabytí účinnosti zákona o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok. Pokud byl zákon o státním rozpočtu schválen před 1. lednem rozpočtového roku, ale nenabyl prvním dnem rozpočtového roku účinnosti, řídí se rozpočtové hospodaření v období rozpočtového provizoria již tímto schváleným zákonem o státním rozpočtu.

Nebyl-li rozpočet ÚSC schválen před 1. lednem rozpočtového roku, **stanoví zastupitelstvo pravidla rozpočtového provizoria** a schválí je svým usnesením na veřejném zasedání. V režimu rozpočtového provizoria hospodaří ÚSC do dne schválení rozpočtu.

**Základní pojmy:**

Rozpočtové provizorium státního rozpočtu, rozpočtové provizorium ÚSC, dluhová brzda.

**Kontrolní otázky:**

- Který orgán ÚSC je kompetentní ke stanovení a schválení pravidel rozpočtového provizoria?
- V jaké výši mohou být schválené ukazatele rozpočtového provizoria státního rozpočtu?
- V jaké výši mohou být v pravidlech rozpočtového provizoria ÚSC stanoveny výdaje při uplatnění opatření (tzv. dluhová brzda) podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti?

**Literatura:**

Peterová, H.: Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha, Institut pro veřejnou správu, 2016.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

# 16 Závěrečný účet územních samosprávných celků

## 16.1 Závěrečný účet

Po skončení kalendářního roku zpracovávají územní samosprávné celky („ÚSC“) souhrnně údaje o svém ročním hospodaření do svého **závěrečného účtu**.

**Závěrečný účet ÚSC obsahuje údaje o:**

- plnění rozpočtu příjmů a výdajů,
- hospodaření s majetkem,
- dalších finančních operacích včetně tvorby a použití peněžních fondů,

a to v tak podrobném členění a obsahu, aby bylo možné zhodnotit finanční hospodaření ÚSC.

Součástí závěrečného účtu tvoří **vyúčtování finančních vztahů** ke státnímu rozpočtu, rozpočtům krajů, obcí, státním fondům, Národnímu fondu a jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob.

**Součástí závěrečného účtu** při jeho projednávání v orgánech ÚSC je **zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření**. ÚSC zveřejní **návrh závěrečného účtu** včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření na svých internetových stránkách a na úřední desce nejméně **15 dnů** přede dnem zahájení jeho projednávání na zasedání zastupitelstva ÚSC. Na stacionární úřední desce může být návrh závěrečného účtu zveřejněn v užším rozsahu, který obsahuje alespoň údaje o plnění příjmů a výdajů rozpočtu v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění rozpočtové skladby a závěr zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření. Přípomínky k návrhu závěrečného účtu mohou občané příslušného ÚSC uplatnit písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění nebo ústně při jeho projednávání na zasedání zastupitelstva. **Zveřejnění musí trvat až do zveřejnění schváleného závěrečného účtu.**

**Projednání závěrečného účtu** na zasedání zastupitelstva ÚSC se uzavírá vyjádřením

- a) **souhlasu** s celoročním hospodařením, a to bez výhrad, nebo
- b) **souhlasu s výhradami**, na základě nichž přijme ÚSC a svazek obcí **opatření potřebná k nápravě zjištěných chyb a nedostatků**; přitom vyvodí závěry vůči osobám, které svým jednáním způsobily ÚSC nebo svazku obcí škodu. ÚSC má v tomto případě povinnost stanovit lhůtu, ve které podá přezkoumávajícímu orgánu písemnou zprávu o plnění nápravných opatření. Nepřijetí nápravných opatření a neinformování o jejich plnění je přestupkem, za který může být uložena pokuta do výše 50 tis. Kč.

**Schválený závěrečný účet**, včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření, zveřejní ÚSC na svých internetových stránkách do 30 dnů ode dne jeho schválení a současně oznámí na stacionární úřední desce, kde je zveřejněn v elektronické podobě a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby. Tímto způsobem musí být zveřejněn až do zveřejnění závěrečného účtu za následující rozpočtový rok. Pokud ÚSC nezveřejní návrh závěrečného účtu nebo schválený závěrečný účet výše uvedeným způsobem, dopustí se přestupku, za který mu může být uložena pokuta až 1 mil. Kč.

## 16.2 Přezkoumání hospodaření

Podle zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, jsou ÚSC, městské části hl. m. Prahy a dobrovolné svazky obcí povinny dát si přezkoumat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok.

Přezkoumávání hospodaření je **kontrolní aktivita**, v jejímž rámci se prověřuje, zda daný subjekt hospodaří v souladu s právními předpisy.

Podrobnosti přezkoumávání hospodaření upravuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků. Zákon upravuje, kdo má být přezkoumán, stanoví předmět, hlediska, postup a pravidla přezkoumání.

Některé subjekty si mohou vybrat, kdo u nich má vykonat přezkoumání hospodaření.

Subjekt přezkoumávání	Kdo může přezkoumání vykonat?
<b>obec, dobrovolný svazek obcí</b>	krajský úřad, auditor
<b>hlavní město Praha</b>	Ministerstvo financí, auditor
<b>městská část hlavního města Prahy</b>	Magistrát hlavního města Prahy, auditor
<b>kraj</b>	Ministerstvo financí

**Pravidla pro výběr osoby, která bude zajišťovat přezkoumávání hospodaření:**

- **Obec a dobrovolný svazek obcí** jsou povinny **do 30. června kalendářního roku** oznámit na základě ustanovení § 4 odst. 1 zákona o přezkoumávání hospodaření, jakým způsobem se rozhodly zabezpečit přezkoumání svého hospodaření; o uzavření smlouvy s auditorem informují příslušný krajský úřad do 31. ledna následujícího roku.
- **Magistrát hlavního města Prahy** je povinen **do 30. června kalendářního roku** oznámit na základě ustanovení § 4 odst. 1 zákona o přezkoumávání hospodaření, jakým způsobem se rozhodl zabezpečit přezkoumání svého hospodaření; o uzavření smlouvy s auditorem informuje Ministerstvo financí do 31. ledna následujícího roku.
- **Městská část hlavního města Prahy** je povinna **do 15. dubna kalendářního roku** písemně oznámit Magistrátu hlavního města Prahy, zda bude požadovat přezkoumání svého hospodaření za příslušný kalendářní rok od Magistrátu hlavního města Prahy nebo zda jej zadá auditorovi nebo auditorské společnosti.
- Hospodaření **kraje** přezkoumává Ministerstvo financí.

### 16.2.1 Co je předmětem přezkoumání

Předmětem přezkoumávání jsou **údaje o ročním hospodaření, tvořící součást závěrečného účtu** podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Přezkoumávání hospodaření má za cíl získat informace o tom, zda přezkoumávané subjekty hospodařily v daném roce v souladu s platnými právními předpisy. **Předmětem přezkoumání je:**

- plnění příjmů a výdajů **rozpočtu**, včetně peněžních operací týkajících se rozpočtových prostředků,
- finanční operace týkající se tvorby a použití **peněžních fondů**,
- náklady a výnosy **podnikatelské činnosti ÚSC**,
- peněžní operace, týkající se **sdružených prostředků** vynakládaných na základě smlouvy mezi dvěma nebo více ÚSC, anebo na základě smlouvy s jinými právníckými nebo fyzickými osobami,
- finanční operace týkající se **cizích zdrojů** ve smyslu právních předpisů o účetnictví,
- hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými z **Národního fondu** a s dalšími prostředky **ze zahraničí** poskytnutými na základě mezinárodních smluv,
- vyúčtování a vypořádání **finančních vztahů ke státnímu rozpočtu**, rozpočtům krajů, rozpočtům obcí, jiným rozpočtům, státním fondům a dalším osobám.
- nakládání a hospodaření s **majetkem** ve vlastnictví ÚSC,
- nakládání a hospodaření s **majetkem státu**, s nímž hospodaří ÚSC,

- zadávání a uskutečňování **veřejných zakázek**, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže,
- stav **pohledávek a závazků** a nakládání s nimi,
- **ručení** za závazky fyzických a právnických osob,
- **zastavování** movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob,
- zřizování **věcných břemen** k majetku ÚSC,
- **účetnictví** vedené ÚSC,
- ověření poměru dluhu ÚSC k průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Při přezkoumání je povinna poskytnout součinnost i přezkoumávaným subjektem zřízená nebo založená právnická osoba. U příspěvkové organizace přezkoumávající orgán kontroluje hospodaření a nakládání s majetkem a s příspěvky, které jí územní celek poskytl.

### 16.2.2 Předmět přezkoumání se ověřuje z hlediska:

- dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, zejména předpisy o finančním hospodaření ÚSC, hospodaření s jejich majetkem, účetnictví a odměňování,
- souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem,
- dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití,
- věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích.

### 16.2.3 Průběh přezkoumávání

Na procesy a postup přezkoumávání hospodaření použije **kontrolní řád**. Pokud však existuje speciální úprava v zákoně o přezkoumávání hospodaření, má přednost před kontrolním řádem.

**V případě obcí**, které nevykonávají hospodářskou činnost a mají **počet obyvatel menší než 800 osob**, může krajský úřad uskutečnit jednorázové přezkoumání (přezkoumání hospodaření proběhne v rámci jedné návštěvy obce).

**V případě ostatních územních celků** se uskutečňují také dílčí přezkoumání.

### 16.2.4 Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření

Z přezkoumání hospodaření se vyhotovuje **zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření**, která nahrazuje protokol o kontrole podle kontrolního řádu. Závěr zprávy musí obsahovat vyjádření, zda při přezkoumání:

- 1) **nebyly zjištěny** chyby a nedostatky, nebo
- 2) **byly zjištěny** chyby a nedostatky, které nemají závažnost nedostatků uvedených pod bodem 3), anebo
- 3) **byly zjištěny** nedostatky, spočívající v:
  - a) porušení rozpočtové kázně nebo ve spáchání přestupku podle zákona upravujícího rozpočtová pravidla územních rozpočtů,
  - b) neúplnosti, nesprávnosti nebo neprůkaznosti vedení účetnictví,
  - c) pozměňování záznamů nebo dokladů v rozporu se zvláštními právními předpisy,
  - d) porušení povinností nebo překročení působnosti ÚSC stanovených zvláštními právními předpisy,



- e) neodstranění nedostatků zjištěných při dílčím přezkoumání nebo při přezkoumání za předcházející roky, nebo
- f) nevytvoření podmínek pro přezkoumání podle kontrolního řádu.

**Povinnou náležitostí závěru zprávy** o výsledku přezkoumání hospodaření je:

- upozornění na případná **rizika**, která lze dovodit ze zjištění a která mohou mít negativní dopad na hospodaření ÚSC v budoucnosti,
- uvedení podílu **pohledávek a závazků** na rozpočtu ÚSC a podílu zastaveného majetku na celkovém majetku ÚSC,
- výrok o tom, že **dluh ÚSC** nepřekročil 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky; v opačném případě se uvede, o kolik jeho dluh překročil průměr jeho příjmů (blíže k pravidlu pro dluh ÚSC viz podkapitoly 3.3.3 a 12.4).

Subjekt přezkoumávání je povinen přijmout opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených v zápisu z dílčího přezkoumání hospodaření (v případě že se dílčí přezkoumání uskutečnilo). Dále je povinen přijmout opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených ve Zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření a podat o tom písemnou informaci příslušnému přezkoumávajícímu orgánu, a to do 15 dnů po projednání této zprávy spolu se závěrečným účtem v orgánech přezkoumávaného subjektu.

### **Základní pojmy:**

Závěrečný účet, přezkoumání hospodaření, dílčí přezkoumání, závěrečné přezkoumání, předmět přezkoumání, hlediska přezkoumání, zpráva o výsledku přezkoumání.

### **Kontrolní otázky:**

- Jaké údaje obsahuje závěrečný účet?
- Jak často probíhá přezkoumávání hospodaření a kdo ho provádí?
- Co by měl občan zjistit na základě zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření?
- Kdo schvaluje závěrečný účet ÚSC?
- Z jakých hledisek se ověřuje předmět přezkoumání?

### **Literatura:**

Peterová, H.: Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha, Institut pro veřejnou správu, 2016.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

# 17 Účetní závěrka a další účetní záznamy v případě účetních jednotek veřejného sektoru

## 17.1 Účetní závěrka

Účetní závěrka poskytuje uživatelům informace o **aktivech, především majetku, dlužích, jmění, nákladech, výnosech a výsledku hospodaření a dalších významných skutečnostech**. Oproti dřívější „evidenční“ funkci účetnictví je dnes od účetnictví očekávána informace, na jejímž základě lze odhadovat a předpovídat budoucí peněžní toky. Na rozdíl od rozpočtových informací poskytuje účetnictví informace nejen o tokových veličinách, ale také stavových.

Povinností účetní jednotky je sestavit účetní závěrku tak, aby podávala **věrný a poctivý obraz** předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky, aby na **jejím základě mohla osoba, která tyto informace využívá, činit ekonomická rozhodnutí**.

Účetní závěrka musí být sestavena na základě zásady srozumitelnosti, relevance, spolehlivosti a srovnatelnosti. Povinnost sestavit účetní závěrku ukládá účetním jednotkám ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví (dále jen „**zákon o účetnictví**“). Účetní závěrka je nedílný celek a tvoří ji:

- rozvaha (balance),
- výkaz zisku a ztráty, a
- příloha.

Účetní závěrka může zahrnovat i:

- přehled o peněžních tocích, a
- přehled o změnách vlastního kapitálu.

**Vybrané účetní jednotky**<sup>31</sup> sestavují přehled o peněžních tocích a přehled o změnách vlastního kapitálu vždy, pokud k rozvahovému dni a za bezprostředně předcházející účetní období dosáhnou hodnoty aktiv celkem alespoň 40 mil. Kč a hodnoty ročního úhrnu čistého obrátu alespoň 80 mil. Kč.

Prováděcí vyhlášky k zákonu o účetnictví stanovují pro různé druhy účetních jednotek závazné vzory některých částí účetní závěrky a směrné účtové osnovy.

### 17.1.1 Části účetní závěrky

**Rozvaha** (balance) podává přehled o finanční pozici účetní jednotky, tj. o jejím majetku a zdrojích jeho krytí, respektive zachycuje majetek účetní jednotky ze dvou hledisek. Na straně **aktiv** je uvedeno, z jakých položek se celkový majetek organizace skládá, tzn. hledisko konkrétních forem majetku, která jsou rozdělena na **stálá aktiva** (dlouhodobý nehmotný majetek – např. software, dlouhodobý hmotný majetek – např. stavby a pozemky, dlouhodobý finanční majetek, dlouhodobé pohledávky) a **oběžná aktiva** (zásoby, krátkodobé pohledávky, krátkodobý finanční majetek). Na straně **pasiv** je uvedeno, jakými zdroji účetní jednotka financuje svou činnost, jestli z **vlastních zdrojů**, nebo **cizích zdrojů**, tj. hledisko zdrojů financování majetku. Rozvaha je shrnutím všech transakcí účetní jednotky zaznamenaných v jejím účetnictví a podává obraz o finanční situaci účetní jednotky k danému okamžiku, tedy staticky.

Vždy musí platit bilanční rovnice rozvahy: **AKTIVA = PASIVA**.

**Výkaz zisku a ztráty** (tzv. „výsledovka“) podává přehled o finanční výkonnosti účetní jednotky, tj. o nákladech, výnosech a výsledku hospodaření. Účelem výkazu zisku a ztráty je zejména poskytnutí detailnějších informací o struktuře výsledku hospodaření, kdy v rozvaze je uvedena pouze celková

<sup>31</sup> Vybrané účetní jednotky jsou vymezeny v ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

výše dosaženého výsledku hospodaření, zatímco výkaz zisku a ztráty zobrazuje jednotlivé náklady a výnosy a jejich výši, a to v druhovém členění. Ve výkazu zisku a ztráty se uvádějí údaje za běžné i minulé účetní období, což umožňuje vzájemné srovnání výnosů a nákladů za dvě po sobě jdoucí účetní období. Na rozdíl od rozvahy se jedná o výkaz tokový, protože zobrazuje náklady, výnosy a výsledek hospodaření za určité časové období (např. kalendářní rok).

**Příloha** v účetní závěrce obsahuje doplňující informace k rozvaze a výkazu zisku a ztráty a popis účetních metod, které byly použity při jejich sestavení. Popis účetních metod zahrnuje například způsob oceňování majetku, odpisování, tituly pro tvorbu a čerpání rezerv apod. V případě účetní závěrky vybraných účetních jednotek obsahuje také informaci o stavu účtů v knize podrozvahových účtů, která poskytuje informace především o podmíněných pohledávkách a závazcích z titulu transferů, uzavřených smluv a soudních a jiných řízení, přičemž stěžejním prvkem je poskytnout informaci o významných rizicích za účetní jednotku.

**Přehled o peněžních tocích** („cash flow“) informuje uživatele účetní závěrky o příčinách změny výše peněžních prostředků a jejich ekvivalentů vykázané v rozvaze k počátku a ke konci účetního období. Podává bližší informace o peněžních tocích v průběhu účetního období v členění na peněžní toky z provozní činnosti, dlouhodobých aktiv a z vlastního kapitálu, dlouhodobých závazků a dlouhodobých pohledávek. Přehled o peněžních tocích může poskytovat informaci o důvodech, které vedly k tomu, že peněžní saldo (rozdíl peněžních příjmů a peněžních výdajů, např. v rozpočtových výkazech) a výsledek hospodaření zjištěný v účetnictví, jsou odlišné částky. Typickým důvodem pro tento rozdíl je vykazování odpisů, které snižují výsledek hospodaření, avšak nemají vliv na stav či pohyb peněžních prostředků. Peněžní toky v tomto výkazu jsou členěny do jednotlivých částí, a to peněžní toky z provozní činnosti, investiční činnosti a z financování.

**Přehled o změnách vlastního kapitálu** zobrazuje stav vlastního kapitálu účetní jednotky a jeho jednotlivých složek na počátku účetního období, jeho zvýšení a snížení v průběhu účetního období a stav ke konci účetního období. Nad rámec rozvahy poskytuje přehled o změnách vlastního kapitálu **informace o příčinách změn jednotlivých položek**, například dochází-li k bezúplatným převodům mezi zřizovatelem a zřizovanou příspěvkovou organizací.

## 17.1.2 Vztahy mezi jednotlivými částmi účetní závěrky

### Vztah mezi rozvahou a výkazem zisku a ztráty

Integrojícím prvkem rozvahy a výkazu zisku a ztráty je výsledek hospodaření, který je vykazován:

- v rozvaze na straně pasiv jako přírůstek/úbytek vlastního kapitálu,
- ve výkazu zisku a ztráty, kde je vyjádřen jako rozdíl výnosů a nákladů.

Rozvaha zobrazuje výši výsledku hospodaření, kdy výkaz zisku a ztráty vysvětluje podrobně příčiny vzniku tohoto výsledku hospodaření, tzn., které náklady účetní jednotka vynaložila a které výnosy realizovala.

### Vztah mezi rozvahou a přehledem o peněžních tocích

Spojovacím prvkem mezi rozvahou a přehledem o peněžních tocích jsou peněžní prostředky, které jsou vykazovány:

- v rozvaze na straně aktiv jako stav,
- v přehledu o peněžních tocích, kde jsou zobrazeny příčiny změny stavu peněžních prostředků vykázaného v rozvaze.

Rozvaha zobrazuje stav peněžních prostředků na počátku a konci účetního období, kdy pohyb peněžních prostředků je vykazován v přehledu o peněžních tocích ve větším detailu, tedy v členění do tří částí, jak bylo výše uvedeno.

## Vztah mezi rozvahou a přehledem o změnách vlastního kapitálu

Pasiva v rozvaze jsou tvořena vlastním kapitálem a cizími zdroji. Vlastní kapitál zahrnuje zejména jmění účetní jednotky, fondy účetní jednotky a výsledek hospodaření. Přehled o změnách vlastního kapitálu poskytuje informace o změnách výše jednotlivých položek vlastního kapitálu v průběhu účetního období a jejich příčinách, např. z titulu bezúplatného převodu majetku jiné organizaci veřejného sektoru, což se projeví jednak jako snížení aktiv dárce a souvztažně také jako snížení jeho jmění (v rozvaze), avšak detailnější informace o právní formě této transakce je vykázána výhradně v přehledu o změnách vlastního kapitálu.

Obrázek 12: Rozvaha

Aktiva	Pasiva
<b>Stálá aktiva</b>	<b>Vlastní kapitál</b>
Dlouhodobý nehmotný majetek	Jmění účetní jednotky
Dlouhodobý hmotný majetek	Fondy účetní jednotky
Dlouhodobý finanční majetek	Výsledek hospodaření
Dlouhodobé pohledávky	Příjmový a výdajový účet rozpoč. hospodaření
<b>Oběžná aktiva</b>	<b>Cizí zdroje</b>
Zásoby	Rezervy
Krátkodobé pohledávky	Dlouhodobé závazky
Krátkodobý finanční majetek	Krátkodobé závazky
v tom: Peněžní prostředky	

Obrázek 13: Výkaz zisků a ztráty

Náklady	Výnosy
z činnosti	z činnosti
finanční	finanční
na transfery	z transferů
ze sdílených daní a poplatků	ze sdílených daní a poplatků
daň z příjmů	z daní a poplatků
<b>Výnosy - náklady = výsledek hospodaření</b>	

Obrázek 15: Přehled o změnách vlastního kapitálu

<b>Vlastní kapitál na začátku období</b>
+/- změny v průběhu období
<b>= Vlastní kapitál na konci období</b>

Obrázek 14: Přehled o peněžních tocích

<b>Peněžní prostředky na začátku období</b>
+ výsledek hospodaření
+/- úpravy o nepeněžní operace
+/- peněžní toky ze změny oběžných aktiv a krátkodobých závazků
- zaplacená daň z příjmů včetně doměrků
+ přijaté podíly na zisku
<b>= Peněžní toky z provozní činnosti</b>
+/- peněžní toky z dlouhodobých aktiv
+/- peněžní toky z vlastního kapitálu, dlouhodobých závazků a dlouhodobých
<b>= Celková změna stavu peněžních prostředků</b>
+/- příjmové a výdajové účty rozpočtového hospodaření
<b>= Stav peněžních prostředků na konci období</b>

Zdroj: MF.

## 17.2 Účetní záznamy a finanční údaje a jejich předávání do Státní pokladny

Vybrané účetní jednotky<sup>32</sup> a některé další účetní jednotky zahrnuté do konsolidačního celku Česká republika předávají účetní záznamy a finanční údaje do Státní pokladny, resp. do **Centrálního systému účetních informací státu** (dále jen „CSÚIS“).

<sup>32</sup> Vybrané účetní jednotky jsou vymezeny v ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

### 17.2.1 Účetní záznamy

**Účetní záznamy** předávají vybrané účetní jednotky pro účely sestavení účetních výkazů za ČR, monitorování a řízení veřejných financí, operativního řízení hospodaření a nakládání s finančními prostředky, a to podle vyhlášky č. 383/2009 Sb.<sup>33</sup> Při sestavování účetních záznamů je aplikován **akruální princip**, kdy skutečnosti jsou vykázány v období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí.

Vybrané účetní jednotky sestavují a předávají do CSÚIS **účetní závěrku** (rozhaha, výkaz zisku a ztráty, přehled o peněžních tocích, přehled o změnách vlastního kapitálu a příloha). Podle stanovených kritérií předávají některé vybrané účetní jednotky **pomocný analytický přehled**, který obsahuje podrobnější členění informací vykázaných v účetní závěrce. Pro účely sestavení účetních výkazů za Českou republiku předávají některé vybrané účetní jednotky **pomocný konsolidační přehled a seznam účetních jednotek patřících do konsolidačního celku státu**. Pro účely operativního řízení hospodaření státu a nakládání s finančními prostředky předávají organizační složky státu a státní fondy operativní účetní záznamy – **peněžní prostředky a disponibilní majetek**. Posledním účetním záznamem předávaným do CSÚIS je **informace o schválení nebo neschválení účetní závěrky včetně souvisejících informací**.

### 17.2.2 Finanční údaje

**Finanční údaje** slouží k hodnocení plnění státního rozpočtu a rozpočtů některých vybraných účetních jednotek. Obsahují zejména údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů účetních jednotek a jsou tedy založeny na **peněžní bázi** (s výjimkou státních příspěvkových organizací, které sestavují rozpočet nákladů a výnosů na akruální bázi).

Obsahem finančních údajů jsou zejména informace o schváleném rozpočtu na příslušný kalendářní rok, jeho změnách a skutečném plnění, kdy tyto informace jsou systematicky uspořádané podle rozpočtové skladby<sup>34</sup>, tzn. podle druhu a účelu příjmu/výdaje.

### 17.2.3 Proces předávání účetních záznamů a finančních údajů do Státní pokladny

Účetní záznamy a finanční údaje se předávají elektronicky do CSÚIS, který je součástí Integrovaného informačního systému Státní pokladny, na základě vyhlášky č. 383/2009 Sb., která stanovuje zejména formát, strukturu, přenos a zabezpečení účetních záznamů, rozsah a četnost jejich předávání, způsob a termíny jejich předávání a způsob, termíny a rozsah předkládaných finančních údajů.

Soubory účetních záznamů předávaných mezi vybranou účetní jednotkou a CSÚIS jsou ve tvaru přenosových vět ve formátu XML. Všechny XML soubory obsahující účetní záznamy zodpovědná nebo náhradní zodpovědná osoba před předáním do CSÚIS zašifruje, čímž je zajištěna ochrana před zneužitím. V CSÚIS jsou nastaveny automatické kontroly – vnitrovýkazové a mezivýkazové. U některých účetních záznamů jsou nastaveny i tzv. křížové kontroly, které ověřují shodné zobrazení vzájemných transakcí mezi vybranými účetními jednotkami. Jedná se o systémová opatření pro zajištění kvality dat pro jednotlivé skupiny jejich uživatelů, kdy jednoznačně vadná data nejsou přijata do databáze CSÚIS.

Úspěšně přijaté účetní záznamy a finanční údaje jsou k dispozici uživatelům. Hlavními uživateli CSÚIS jsou Ministerstvo financí České republiky, Český statistický úřad, Česká národní banka, krajské úřady, správci kapitol, Nejvyšší kontrolní úřad a případně i další kontrolní orgány a orgány veřejné správy.

<sup>33</sup> Vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech).

<sup>34</sup> Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

#### 17.2.4 Proces zveřejňování účetních záznamů a finančních údajů – MONITOR

MONITOR<sup>35</sup> je specializovaný informační portál Ministerstva financí, který umožňuje veřejnosti volný přístup k rozpočtovým a účetním informacím ze všech úrovní státní správy a samosprávy. Jedná se o unikátní informační portál, ve kterém jsou na jednom místě podrobné informace o hospodaření ve veřejném sektoru, které jsou získávány z výkazů účetních jednotek. Portál MONITOR má tři úrovně, a to pro laickou veřejnost, pro odbornou veřejnost (analytická část) a pro zpracovatele informací v případě možnosti vytváření datových kostek a extraktů pro účely zpracování dat mimo Státní pokladnu. Zobrazit zde lze například vzájemné porovnání dvou vybraných obcí dle několika přednastavených kritérií, např. dle výše aktiv přepočtené na 1 obyvatele nebo výše výsledku hospodaření za dané účetní období přepočtené na 1 obyvatele. Zveřejněním účetní závěrky organizační složky státu na MONITORu je naplněno ustanovení § 21a odst. 5 zákon o účetnictví týkající se povinnosti zveřejnit účetní závěrku organizační složky státu Ministerstvem financí způsobem umožňujícím dálkový přístup.

##### **Základní pojmy:**

Účetnictví, účetní závěrka, aktiva, pasiva, vybrané účetní jednotky, účetní záznam, finanční údaj, CSÚIS.

##### **Kontrolní otázky:**

- K čemu slouží účetní závěrka a z jakých částí se skládá?
- Kde v účetní závěrce nalezneme informaci o výši výsledku hospodaření?
- Kde v účetní závěrce nalezneme informace o dlužích?
- Které účetní jednotky předávají účetní záznamy a finanční údaje do CSÚIS a k čemu tyto informace slouží?

##### **Literatura:**

MF: Státní pokladna. Praha, Ministerstvo financí ČR, dostupné z <<https://www.statnipokladna.cz>>.

Vyhláška č. 383/2009 Sb., technická vyhláška o účetních záznamech.

Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, pro některé vybrané účetní jednotky.

Vyhláška č. 5/2014 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků a rozpočtů dobrovolných svazků obcí.

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

<sup>35</sup> Viz <http://monitor.statnipokladna.cz>.

# 18 Základní okruhy činností při vedení účetnictví účetními jednotkami veřejného sektoru

## 18.1 Právní ukotvení

Vedení účetnictví vybraných účetních jednotek v České republice **reguluje zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví**, který stanovuje zejména rozsah a způsob vedení účetnictví, způsoby oceňování, inventarizaci majetku a závazků, požadavky na jeho průkaznost a podmínky předávání účetních záznamů pro potřeby státu, a jeho **prováděcí právní předpisy (vyhlášky)**, které blíže upravují jednotlivé oblasti (např. rozsah a způsob sestavování účetní závěrky, účetní metody, rozsah a četnost předávání výkazů do CSÚIS, požadavky na organizační zajištění a způsob provedení inventarizace majetku a závazků, rozsah a způsob sestavování účetních výkazů za Českou republiku). Pro některé vybrané účetní jednotky jsou nejdůležitější níže uvedené vyhlášky:

- **vyhláška č. 410/2009 Sb.**, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, pro některé vybrané účetní jednotky;
- **vyhláška č. 383/2009 Sb.**, o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech);
- **vyhláška č. 270/2010 Sb.**, o inventarizaci majetku a závazků;
- **vyhláška č. 220/2013 Sb.**, o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek;
- **vyhláška č. 312/2014 Sb.**, o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku (konsolidační vyhláška státu).

Dále Ministerstvo financí vydává **České účetní standardy pro některé vybrané účetní jednotky**, které stanoví zejména bližší popis účetních metod a postupů účtování, kdy zákon o účetnictví uvádí, že vybrané účetní jednotky postupují podle těchto standardů vždy. Jejich vydání oznamuje Ministerstvo financí ve Finančním zpravodaji.

Některými vybranými účetními jednotkami jsou organizační složky státu, státní fondy podle rozpočtových pravidel, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí a příspěvkové organizace.

Mezi **vybrané účetní jednotky**<sup>36</sup> jsou zahrnovány i **zdravotní pojišťovny**, které však **při vedení účetnictví postupují podle samostatné prováděcí vyhlášky** k zákonu o účetnictví (podobně jako např. podnikatelé, banky a finanční instituce).

## 18.2 Provádění účetních zápisů v účetních knihách, včetně oceňování

**Účetní závěrka** má být **věrným a poctivým zobrazením finanční situace a finanční výkonnosti celé organizace**, což je hlavním cílem účetnictví. Proto je nezbytné, aby prostřednictvím účetních zápisů byly zachycovány veškeré ekonomické transakce, v nichž organizace figuruje. Faktickou odpovědnost nesou účetní pracovníci organizace, avšak aby ji naplnili, je naprostou nutností zajistit oběh dokladů v rámci organizace tak, aby tito účetní pracovníci vždy měli potřebnou informaci v odpovídající kvalitě a detailu, aby ji měli včas a aby byla průkazná. Tyto informace účetní pracovníci konvertují prostřednictvím účetních zápisů do výsledného **výstupu z účetnictví**, kterým je především a v první řadě **účetní závěrka**.

<sup>36</sup> Vybrané účetní jednotky jsou vymezeny v ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.



**Účetní zápisy** jsou účetní záznamy, jejichž obsah je stanoven ustanoveními zákona o účetnictví, která se týkají účetních knih, a **účetní jednotky jsou povinny je provádět průběžně po vyhotovení průkazného účetního záznamu, tj. účetního dokladu.**

Účetní jednotka je povinna **vyhotovovat účetní doklady bez zbytečného odkladu** po zjištění skutečností, které se jimi zachycují. Účetní zápisy provádí účetní jednotka **v účetních knihách** (tj. deník, hlavní kniha, kniha analytických účtů a kniha podrozvahových účtů) **na základě účetního dokladu.**

Účetní zápisy musí zajistit také **ocenění aktiv, dluhů, nákladů a výnosů.**

Účetní jednotky **oceňují** aktiva, dluhy, náklady a výnosy k okamžiku uskutečnění účetního případu, ke konci rozvahového dne nebo k jinému okamžiku, k němuž se účetní závěrka sestavuje.

**Způsoby oceňování** jsou:

- **pořizovací cena** (cena, za kterou byl majetek pořízen a náklady s jeho pořízením související),
- **reprodukční pořizovací cena** (cena, za kterou by byl majetek pořízen v době, kdy se o něm účtuje),
- **vlastní náklady** (přímé náklady vynaložené na výrobu nebo jinou činnost, popřípadě i část nepřímých nákladů, která se vztahuje k výrobě nebo k jiné činnosti),
- ocenění ve výši 1 Kč,<sup>37</sup>
- jmenovitá hodnota,
- reálná hodnota.

Například při úplatném pořízení nemovité věci je nezbytné zvlášť ocenit pozemek a stavbu na něm stojící, neboť jde o dvě samostatná aktiva, která představují odlišný využitelný potenciál pro organizaci.

### **18.3 Činnosti prováděné k rozvahovému dni**

**Účetní uzávěrkou bývá označován celý proces prací** od doúčtování účetních operací ke konci rozvahového dne až po uzavření účetních knih k poslednímu dni účetního období a sestavení účetní závěrky a její archivaci. Výstupem uzávěrkových operací je tedy sestavení účetní závěrky k rozvahovému dni.

#### **18.3.1 Zaúčtování veškerých případů běžného účetního období a následná kontrola**

**Účetní jednotky účtují** podvojnými zápisy **o stavu a pohybu aktiv, dluhů, jmění, o nákladech a výnosech a o výsledku hospodaření.** Ke konci účetního období se zejména doúčtují účetní operace týkající se zjištěných inventarizačních rozdílů (viz dále), rezerv a opravných položek, časového rozlišení a dohadných položek (viz dále), kurzových rozdílů, zásob na cestě, úpravy ocenění majetku, zaúčtování daňové povinnosti apod.

#### **18.3.2 Určení věcné a časové souvislosti nákladů a výnosů (časové rozlišení)**

Podle zákona o účetnictví **účetní jednotky účtují** podvojnými zápisy **o skutečnostech**, které jsou předmětem účetnictví **do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí**, přičemž **o veškerých nákladech a výnosech účtují bez ohledu na okamžik jejich zaplacení nebo přijetí.** Je tedy nutné ověřit, zda má účetní jednotka zaúčtované všechny náklady a výnosy, které věcně a časově souvisí s běžným účetním obdobím, a popř. tyto skutečnosti doúčtovat. Např. úroky z úvěrů; uskutečněné výkony, které budou vyúčtovány až v následujícím účetním období; mzdové náklady za

---

<sup>37</sup> Platí pro kulturní památky, sbírky muzejní povahy, předměty kulturní hodnoty a církevní stavby, pokud není známa jejich pořizovací cena.



prosinec; spotřeba energií, která bude vyúčtována až v následujícím účetním období atd. Pokud účetní jednotce není známa přesná výše nákladu nebo výnosu, je povinna stanovit její kvalifikovaný odhad.

### 18.3.3 Uzavření všech účtů

Ze zákona o účetnictví vyplývá pro účetní jednotku **povinnost k rozvahovému dni uzavřít účetní knihy a sestavit účetní závěrku. Uzavírání účetních knih je činnost**, v rámci které se **zjišťují obraty** stran MÁ DÁTI a DAL jednotlivých syntetických, analytických a podrozvahových účtů, **zjišťují konečné zůstatky** aktivních a pasivních účtů, **konečné stavy** účtů nákladů a výnosů a probíhá **postupný převod konečných zůstatků všech účtů** (kromě podrozvahových) na účet 492 – Konečný účet rozvažný.

### 18.3.4 Provádění inventarizace majetku a závazků

**Povinnost inventarizovat** majetek a závazky **ukládá** účetním jednotkám **zákon o účetnictví** a prokázat provedení inventarizace u veškerého majetku a závazků jsou účetní jednotky povinny po dobu 5 let po jejím provedení. Pro některé vybrané účetní jednotky stanoví požadavky na organizační zajištění a způsob provedení inventarizace majetku a závazků, včetně bližších podmínek inventarizace jiných aktiv a jiných pasiv vyhláška č. 270/2010 Sb.

**Inventarizace je proces, při kterém účetní jednotky zjišťují skutečné stavy** aktiv, dluhů a jmění a skutečností účtovaných v knize podrozvahových účtů **a ověřují, zda tyto zjištěné skutečné stavy odpovídají stavům v účetnictví.**<sup>38</sup> Inventarizace tedy znamená nejen zjištění prosté existence určitého aktiva nebo dluhu, ale také ověření správnosti jejich ocenění. **Inventarizace završuje průkaznost vedení účetnictví.**

Účetní jednotky skutečné stavy zjišťují:

- **fyzickou inventurou** u majetku, u kterého lze vizuálně zjistit jeho fyzickou existenci,
- **dokladovou inventurou** u závazků a majetku, u kterého nelze vizuálně zjistit jeho fyzickou existenci, a to včetně jiných aktiv, jiných pasiv a skutečností účtovaných v knize podrozvahových účtů.

Zjištěné **skutečné stavy** účetní jednotky zaznamenávají **v inventurních soupisech**, což jsou průkazné účetní záznamy, které musí splňovat náležitosti dané zákonem o účetnictví. Pokud účetní jednotka **zjistí rozdíl mezi skutečným stavem a stavem v účetnictví**, který nelze prokázat způsobem stanoveným zákonem o účetnictví, **jedná se o inventarizační rozdíl**, který se vyúčtuje do účetního období, za které se inventarizací ověřuje stav aktiv, dluhů a jmění a skutečností účtovaných v knize podrozvahových účtů.

### 18.3.5 Výpočet výsledku hospodaření před zdaněním, výpočet daně z příjmů, sestavení daňového přiznání

Vybrané účetní jednotky jsou poplatníky daně z příjmů právnických osob, kdy součástí účetní uzávěrky může být **výpočet a zaúčtování daně z příjmů** a sestavení daňového přiznání.

Některé vybrané účetní jednotky jsou v zákoně o dani z příjmů<sup>39</sup> zahrnuty pod pojem **veřejně prospěšný poplatník**, což je poplatník, který v souladu se svým zakladatelským právním jednáním, statutem a stanovami, zákonem nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci jako svou hlavní činnost vykonává činnost, která není podnikáním. Dále zákon vymezuje, kdo není veřejně prospěšným poplatníkem.

**Veřejně prospěšný poplatník má na rozdíl od ostatních daňových poplatníků jinak vymezen předmět daně a v určitých situacích nemusí podávat daňové přiznání.** V situaci, kdy mu

<sup>38</sup> § 29 a 30 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

<sup>39</sup> Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

nevznikla ve zdaňovacím období daňová povinnost k dani z příjmů právnických osob, není povinen sdělit tuto skutečnost správci daně.

**Při výpočtu základu daně** (potažmo daňové povinnosti) **vychází účetní jednotka** v souladu se zákonem o daních z příjmů **z výsledku hospodaření** (zisk nebo ztráta), který dále upravuje (zvysňuje/snižuje) podle ustanovení zákona o daních z příjmů.

## 18.4 Sestavení, schválení a ověření účetní závěrky

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o účetnictví sestavují účetní jednotky v případech stanovených tímto zákonem účetní závěrku. **Účetní závěrka je nedílný celek a tvoří ji rozvaha (bilance), výkaz zisku a ztráty a příloha. Účetní závěrka může zahrnovat i přehled o peněžních tocích a přehled o změnách vlastního kapitálu** (viz kapitola 17.1).

Účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví tak, aby **účetní závěrka byla sestavena** na jeho základě **srozumitelně a podávala věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace** účetní jednotky tak, aby **na jejím základě mohla** osoba, která tyto informace využívá (**uživatel**) **činit ekonomická rozhodnutí**.

Účetní závěrka musí obsahovat náležitosti stanovené v ustanovení § 18 odst. 3 zákona o účetnictví, přičemž **účetní závěrka se považuje za sestavenou připojením podpisového záznamu statutárního orgánu účetní jednotky, případně statutárním orgánem pověřenou osobou**.

**Schvalování účetní závěrky je průběžným celoročním validačním procesem**. Nejedná se ani o revizní či kontrolní činnost, nejde také ani o ověření účetní závěrky, nýbrž se jedná o preventivní soubor činností, zejména shromáždění podkladů pro závěrečné posouzení – schválení či neschválení účetní závěrky. Organizace schvalování účetních závěrek a kvalita zajištění tohoto procesu jsou rozhodným prvkem pro samotný výrok o schválení či neschválení účetní závěrky.

Pro potřeby schvalujícího orgánu se shromáždí podklady, zejména schvalovaná účetní závěrka, zpráva auditora o ověření účetní závěrky, zprávy útvaru interního auditu, inventarizační zpráva a další účetní záznamy a doplňující informace. Pokud schvalující orgán z předložených a vyžádaných podkladů nezjistí, že schvalovaná účetní závěrka neposkytuje věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky, tzn., že z předložených podkladů nevyplývají rizika, účetní závěrku **schválí**. Pokud zjistí významné nedostatky, a to i v souvislosti se skutečnostmi obsaženými v účetní závěrce následujícího účetního období, účetní závěrku **neschválí**.

**Ověření účetní závěrky s výrokem, zda účetní závěrka podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky, provádí statutární auditor** (ověření účetní závěrky auditorem). Statutární auditor postupuje podle zákona, mezinárodních auditorských standardů a dalších profesních předpisů, tzn., že má povinnost ověřit všechny významné skutečnosti.

## 18.5 Zajištění dalších výstupů pro účely finančního řízení, rozpočtu, účetnictví a kontroly

Řízení vybrané účetní jednotky, potažmo státu nelze zúžit pouze na finanční řízení na základě schváleného jednoletého rozpočtu. Vybrané účetní jednotky předávají do Centrálního systému účetních informací státu (CSÚIS) více účetních záznamů a finančních údajů, než jen již výše zmíněnou účetní závěrku. **Účetní záznamy předávají vybrané účetní jednotky pro účely sestavení účetních výkazů za Českou republiku, monitorování a řízení veřejných financí, operativního řízení hospodaření a nakládání s finančními prostředky** podle vyhlášky č. 383/2009 Sb. **Finanční údaje slouží k hodnocení plnění státního rozpočtu a rozpočtů některých vybraných účetních jednotek**.

Účetní závěrka i další účetní záznamy jsou jedinečným **zdrojem ekonomických dat** nezbytných pro přijímání efektivních ekonomických rozhodnutí managementem organizací ve veřejném sektoru – často volenými orgány. Jinými slovy řádné hospodaření není možné bez systematického využívání ekonomických dat. Účetní závěrka, jakož i rozpočtové výkazy jsou standardizovanými formáty pro přenos a zveřejňování nejvýznamnějších ekonomických dat pro všeobecné uživatele. Management organizací ve veřejném sektoru má téměř neomezené možnosti k získávání dalších výstupů z ekonomických informačních systémů své organizace, případně organizací podřízených, zřizovaných a zakládaných (tzv. veřejnoprávní korporace). Jako příklad lze uvést:

- analýza vývoje ocenění (netto) jednotlivých skupin či typů dlouhodobých aktiv – podklad pro strategické plánování v oblasti dlouhodobých aktiv, pro různé „zásobníky“ investičních akcí, pro dotační management, pro rozhodování mezi opravou/údržbou a novými investicemi „na zelené louce“ (např. postavit nový most přes řeku, nebo opravit tři jiné stávající mosty?),
- analýza struktury a splatnosti pohledávek organizace – podklad pro řízení pohledávek, jejich vymáhání, analýzu bonity dlužníků či sestavení finančního plánu (rozpočtu) na další období, podklad pro rozhodování o nevymáhání/vzdání se vymáhání pohledávek či pro prodej pohledávek třetí straně,
- využití pro rozhodování o výběru takového veřejného výdaje, který bude nejvíce vyhovovat zásadě „3E“ – principům efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti,
- využití pro nákladové účetnictví a kalkulace úplných nákladů služby – podklad pro finanční plánování na bázi výkonových rozpočtů, podklad pro žádosti o dotační financování „provozu“ organizace, např. v režimu tzv. vyrovnávací platby u poskytovatelů sociálních služeb,
- využití pro analýzu způsobů financování/kofinancování významnějších investičních akcí – podklad pro analýzu časové hodnoty peněz a čistou současnou hodnotu budoucích peněžních toků, např. porovnání dvou různých nabízených bankovních úvěrů pro kofinancování dotačního projektu, a další.

Řadu těchto požadavků již dnes nalezneme implicitně na různých místech závazných právních předpisů, např. zákoně č. 320/2001 Sb. nebo zákoně č. 420/2004 Sb.

### **Základní pojmy:**

Vybraná účetní jednotka, účetní doklad, účetní knihy, inventarizace, účetní závěrka, účetní uzávěrka, finanční řízení, účetní záznamy, finanční údaje.

### **Kontrolní otázky:**

- Jaké činnosti provádí účetní jednotka k rozvahovému dni?
- Kdo je vybranou účetní jednotkou?
- Jaký je rozdíl mezi schválením a ověřením účetní závěrky?
- Co je to inventarizace a k čemu slouží?

### **Literatura:**

České účetní standardy pro některé vybrané účetní jednotky č. 701 až 710.

Vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech).

Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, pro některé vybrané účetní jednotky.

Vyhláška č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků.

Vyhláška č. 220/2013 Sb., o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek.

Vyhláška č. 312/2014 Sb., o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku (konsolidační vyhláška státu).

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

# 19 Řídící kontrola a její význam při nakládání s veřejnými prostředky

**Řídící kontrola** je finanční kontrola zajišťovaná odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy.<sup>40</sup> Řídící kontrola **probíhá u všech příjmových, výdajových i majetkových operací**. Probíhá při přípravě operací před jejich schválením, při průběžném sledování uskutečňovaných operací až do jejich konečného vyúčtování a při následném prověření vybraných operací. Za její nastavení je odpovědný **vedoucí orgánu veřejné správy**, avšak na procesu schvalování jednotlivých operací se vedoucí orgánu veřejné správy již přímo podílet nemusí.

Při výkonu řídicí kontroly by měl být kladen zejména důraz na dosažení optimálního vztahu mezi hospodárností, účelností a efektivností kontrolovaných operací. Tyto principy jsou známé pod zkratkou „principy 3E“.

## **Hospodárnost (Economy) – „dělání věcí za rozumnou cenu“**

Zdroje jsou dány k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za co nejvýhodnější cenu. Hospodárností se tak rozumí tlak na minimalizaci nákladů nutných k dosažení požadovaných výsledků. Poptávání zboží a služeb pouze na základě nejnižší ceny bez jednoznačného vymezení kvalitativních požadavků však není hospodárné.

## **Efektivita (Efficiency) – „dělání věcí správnou cestou“**

Je dosažen co nejlepší vztah mezi vynaloženými prostředky a dosaženými výsledky. Jedná se o maximalizaci přínosů, kterých lze vynaložením veřejných prostředků dosáhnout.

## **Účelnost (Effectiveness) – „dělání správných věcí“**

Dosažené výsledky odpovídají stanovené a prokázané potřebě. V praxi se tedy primárně jedná o to, zda je poptáváno správné zboží či správná služba. Musí být jasně identifikována potřeba (účel vynakládání veřejných prostředků, který musí být v souladu s úkoly organizace).

Při rozhodování o nakládání s veřejnými prostředky s ohledem na principy 3E je důležité:

- přesně definovat potřebu;
- stanovit kvalitativní požadavky pro zajištění této potřeby;
- definovat a vyhodnotit všechny možné varianty zajištění potřeby;
- zajistit dostatečné a kvalitní podklady (informace), aby bylo možné objektivně vyhodnotit, zda je realizace výdaje v souladu s principy účelnosti, hospodárnosti a efektivity;
- uchovat veškeré podklady a informace, které vedly k rozhodnutí, aby bylo možné zpětně rekonstruovat posloupnost úkonů a tyto úkony ověřit.

## 19.1 Auditní stopa

Vedoucí orgánu veřejné správy je v rámci své odpovědnosti povinen v tomto orgánu zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém, který zajistí, aby o všech operacích a kontrolách byl proveden záznam a vedena příslušná dokumentace.<sup>41</sup> Při nakládání se spravovanými veřejnými prostředky musí být pořizovány a uchovávány dokumenty a průkazné záznamy související s rozhodnutím o příjmové nebo výdajové operaci, ze kterých lze rekonstruovat posloupnost při uskutečňování operace a operaci ověřit.

<sup>40</sup> § 3 odst. 4 písm. a) zákona o finanční kontrole.

<sup>41</sup> § 25 odst. 2 písm. c) zákona o finanční kontrole.

## 19.2 Fáze řídicí kontroly

- **předběžná řídicí kontrola** (kontrola plánovaných a připravovaných operací) probíhá před uzavřením smlouvy, před odesláním objednávky, před zveřejněním veřejné zakázky (rozhodnutím o výdaji) nebo před vznikem nároku na příjem (před odesláním žádosti o dotaci) a dělíme ji:
  - před vznikem nároku na příjem, resp. před vznikem závazku;
  - po vzniku nároku na příjem, resp. po vzniku závazku;
- **průběžná řídicí kontrola** probíhá v průběhu realizace operace (projektu);
- **následná řídicí kontrola** probíhá po ukončení a vyúčtování operace.

### 19.2.1 Předběžná řídicí kontrola

Schvalování operací (předběžná řídicí kontrola) je v odpovědnosti osob, které zákon o finanční kontrole označuje jako příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní.

#### Organizační zajištění předběžné řídicí kontroly

<b>Před vznikem nároku na příjem</b>	<b>Před vznikem závazku</b>
<b>Příkazce operace</b>	<b>Příkazce operace</b>
	<b>Správce rozpočtu</b>
<b>Po vzniku nároku na příjem</b>	<b>Po vzniku závazku</b>
<b>Příkazce operace</b>	<b>Příkazce operace</b>
<b>Hlavní účetní</b>	<b>Hlavní účetní</b>

**Příkazce operace**<sup>42</sup> je vedoucí daného orgánu nebo vedoucí zaměstnanci jím pověřeni k nakládání s veřejnými prostředky. V případě dočasné nepřítomnosti (například nemoci) vedoucího zaměstnance, který je příkazcem operace, může být funkcí příkazce operace pověřen jiný vedoucí zaměstnanec. Je nutné, aby příkazcem operace byl vedoucí zaměstnanec, který objektivně a s ohledem na svou pozici, může posoudit hospodárnost, účelnost a efektivnost operace.

**Správce rozpočtu**<sup>43</sup> je vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za správu rozpočtu orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu. Zákon o finanční kontrole nevyklučuje, aby rolí správce rozpočtu bylo pověřeno více osob.

**Hlavní účetní**<sup>44</sup> je vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za vedení účetnictví orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu. Zákon o finanční kontrole nevyklučuje, aby rolí hlavního účetního bylo pověřeno více osob.

Aby byla zachována zásada, že operace nebude pod kontrolou jediné osoby, zákon o finanční kontrole stanoví **neslučitelnost rolí**<sup>45</sup>, tj. výkon funkce příkazce operace je neslučitelný s výkonem funkce správce rozpočtu nebo hlavního účetního.

<sup>42</sup> § 26 odst. 1 písm. a) zákona o finanční kontrole

<sup>43</sup> § 26 odst. 1 písm. b) zákona o finanční kontrole

<sup>44</sup> § 26 odst. 1 písm. c) zákona o finanční kontrole

<sup>45</sup> § 26 odst. 2 zákona o finanční kontrole

### 19.2.2 Kontrolní postupy předběžné řídicí kontroly u příjmových operací

<b>Před vznikem nároku na příjem (např. před podpisem smlouvy)</b>
<b>1. krok: Příkazce operace ověří</b> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ soulad připravované operace se stanovenými úkoly a schválenými záměry a cíli orgánu veřejné správy;</li><li>✓ správnost operace (soulad operace s právními předpisy + principy 3E);</li><li>✓ přijetí opatření k vyloučení nebo zmírnění provozních, finančních, právních a jiných rizik, která se při uskutečňování připravované operace mohou vyskytnout; a</li><li>✓ doložení připravované operace věcně správnými a úplnými podklady.</li></ul>
<b>Po vzniku nároku na příjem (např. před odesláním vystavené faktury)</b>
<b>1. krok: Příkazce operace ověří</b> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ správnost určení dlužníka, výše a splatnost vzniklého nároku.</li></ul>
<b>2. krok: Hlavní účetní ověří</b> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ soulad podpisu příkazce operace v pokynu k plnění veřejných příjmů s podpisem uvedeným v podpisovém vzoru;</li><li>✓ správnost určení dlužníka, výše a splatnosti vzniklého nároku orgánu veřejné správy s údaji ve vydaném pokynu k plnění veřejných příjmů; a</li><li>✓ jiné skutečnosti týkající se uskutečnění operace jako účetního případu podle zvláštních právních předpisů pro vedení účetnictví orgánu veřejné správy, souvisejících účetních rizik, které se při jejím uskutečňování mohou vyskytnout včetně přijetí případných opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění.</li></ul>

### 19.2.3 Příjmové operace, u kterých nelze předběžnou řídicí kontrolu objektivně provést

- příjmové operace mohou být nahodilého charakteru a u nichž splývá okamžik vzniku nároku na příjem a samotná platba (např. výběr pokut, příjmy z parkovného vybírané v hotovosti pomocí parkovacích automatů, při platbě veřejnosti za oběd, při platbě za polygrafické služby, apod.) nebo
- zákonné příjmy (sdílené daně, místní poplatky, apod.).

### 19.2.4 Kontrolní postupy předběžné řídicí kontroly u výdajových operací

<b>Před vznikem závazku (např. před uzavřením smlouvy, před odesláním objednávky, před zveřejněním veřejné zakázky)</b>
<b>1. krok: Příkazce operace ověří</b> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ nezbytnost připravované operace k zajištění stanovených úkolů a schválených záměrů a cílů orgánu veřejné správy;</li><li>✓ správnost operace (soulad operace s právními předpisy + principy 3E);</li><li>✓ přijetí opatření k vyloučení nebo zmírnění provozních, finančních, právních a jiných rizik, která se při uskutečňování připravované operace mohou vyskytnout; a</li><li>✓ doložení připravované operace věcně správnými a úplnými podklady</li></ul>
<b>2. krok: Správce rozpočtu ověří</b> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ zda byla operace ověřena příkazcem operace v rozsahu jeho oprávnění k tomuto úkonu a zda jeho podpis na podkladu k připravované operaci souhlasí s podpisem uvedeným v podpisovém vzoru;</li><li>✓ zda je operace v souladu se schválenými veřejnými výdaji, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky;</li><li>✓ zda operace odpovídá pravidlům stanoveným zvláštními právními předpisy pro financování činnosti orgánu veřejné správy; a</li><li>✓ zda byla operace prověřena v souvislosti s rozpočtovými riziky, která se při jejím uskutečňování mohou vyskytnout, zejména v souvislosti s dopadem na zdroje financování</li></ul>



činnosti orgánu veřejné správy v příslušném rozpočtovém období a s potřebou zajištění zdrojů pro financování činnosti tohoto orgánu v navazujícím rozpočtovém období, a zda byla stanovena opatření k vyloučení nebo zmírnění těchto rizik.
Výsledkem procesu předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku je <b>příslib</b> . Příslib je záznamem o provedení kontroly. <b>Příslib není rezervací prostředků v rozpočtu</b> . 2 druhy příslibů: <ul style="list-style-type: none"> <li>• individuální příslib</li> <li>• limitovaný příslib<sup>46</sup></li> </ul>
<b>Po vzniku závazku (např. po přijetí faktury za služby)</b>
1. krok: <b>Příkazce operace ověří</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ správnost určení věřitele, výše a splatnosti vzniklého závazku orgánu veřejné správy; a</li> <li>✓ soulad výše závazku s individuálním příslibem nebo limitovaným příslibem.</li> </ul>
2. krok: <b>Hlavní účetní ověří</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ soulad podpisu příkazce operace v pokynu k zajištění platby s podpisem uvedeným v podpisovém vzoru;</li> <li>✓ soulad údajů o věřiteli, výši a splatnosti vzniklého závazku orgánu veřejné správy s údaji ve vydaném pokynu k zajištění platby, kterou je tento orgán povinen zaplatit věřiteli; a</li> <li>✓ jiné skutečnosti týkající se uskutečnění operace jako účetního případu podle zvláštních právních předpisů pro vedení účetnictví orgánu veřejné správy, souvisejících účetních rizik, které se mohou vyskytnout zejména v souvislosti se zapojením cizích zdrojů zálohami, hospodařením s fondy a přijetí případných opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění.</li> </ul>

### 19.2.5 Průběžná a následná řídicí kontrola

Tato kontrola je zajišťována uvnitř orgánu veřejné správy vedoucími zaměstnanci organizačních útvarů nebo pověřenými zaměstnanci k hospodaření s veřejnými prostředky. Cílem je eliminace nevhodného nakládání s těmito prostředky či protiprávního jednání. Vedoucí zaměstnanci pak mají povinnost učinit opatření k nápravě těchto nedostatků.

#### Základní pojmy:

Řídicí kontrola, příjmové a výdajové operace, hospodárnost, efektivnost, účelnost, auditní stopa, příkazce operace, správce rozpočtu, hlavní účetní, příslib.

#### Kontrolní otázky:

- Jakým způsobem by měla probíhat předběžná řídicí kontrola před zahájením příjmové operace u nahodilých příjmů (např. příjmy z parkovného vybírané v hotovosti pomocí parkovacích automatů)?
- Co je to řídicí kontrola a jakým způsobem se provádí?
- Jak jsou v zákoně o finanční kontrole označovány osoby, které jsou odpovědné za schvalování operací?
- Jaké skutečnosti ověřuje příkazce operace před uzavřením smlouvy?

<sup>46</sup> Podmínky pro použití limitovaného příslibu jsou dány ustanovením § 13 odst. 8 a 9 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole.



**Literatura:**

Metodický pokyn Centrální harmonizační jednotky č. 2 – Metodika řízení rizik.

Metodický pokyn Centrální harmonizační jednotky č. 3 – Metodika veřejného nakupování.

Metodický pokyn Centrální harmonizační jednotky č. 21 – Směrnice o finanční kontrole (pro orgány veřejné správy).

Metodický pokyn Centrální harmonizační jednotky č. 23 – Metodická příručka: Povinnost aplikace principů 3E při hospodaření územních samosprávných celků.

MF: Informace Ministerstva financí k řízení a kontrole veřejných financí. Praha, Ministerstvo financí ČR, dostupné z <<https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/financni-kontrola/metodicka-podpora-k-financni-kontrola>>.

Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

## 20 Systém finanční kontroly ve veřejné správě

Cíle finanční kontroly<sup>47</sup>, které vedou k ochraně veřejných prostředků, jsou

- zajistit, aby s veřejnými prostředky bylo nakládáno **účelně, hospodárně a efektivně**;
- zajistit **dodržování právních předpisů** při hospodaření s veřejnými prostředky;
- zajistit **včasný a spolehlivý tok informací** o nakládání s veřejnými prostředky;
- zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém, který je způsobilý **včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat rizika**.

Součástí systému finanční kontroly jsou<sup>48</sup>:

- veřejnosprávní kontrola,
- vnitřní kontrolní systém a
- kontrola zahraničních prostředků podle mezinárodních smluv.

### 20.1 Veřejnosprávní kontrola

**Veřejnosprávní kontrola** je finanční kontrola skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména při vynakládání veřejných výdajů, včetně veřejné finanční podpory (např. dotací) u kontrolovaných osob, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití<sup>49</sup>. Veřejnosprávní kontrola se vykonává u:

- u podřízených organizací s výjimkou obchodních společností a státních podniků (jako kontrola hospodaření)
- žadatelů nebo příjemců veřejné finanční podpory (např. dotací)

Ministerstvo financí dále vykonává veřejnosprávní kontrolu u<sup>50</sup>:

- organizačních složek státu;
- státních fondů;
- ostatních státních organizací;
- poskytovatelů veřejné finanční podpory, s výjimkou územních samosprávných celků;
- žadatelů o veřejnou finanční podporu a u příjemců této podpory;
- právnických a fyzických osob, které jsou napojeny do systému řízení nebo využívání prostředků EU.

#### 20.1.1 Průběh veřejnosprávní kontroly

Veřejnosprávní kontrola je rozlišena podle rozhodovacího procesu na **předběžnou, průběžnou a následnou**<sup>51</sup>.

- **předběžná veřejnosprávní kontrola** probíhá před uzavřením smlouvy nebo před vydáním rozhodnutí o výdaji;
- **průběžná veřejnosprávní kontrola** probíhá v průběhu realizace operace či projektu;
- **následná veřejnosprávní kontrola** probíhá po ukončení a vyúčtování operace.

<sup>47</sup> § 4 odst. 1 zákona o finanční kontrole

<sup>48</sup> § 3 odst. 1 zákona o finanční kontrole

<sup>49</sup> § 3 odst. 2 zákona o finanční kontrole

<sup>50</sup> § 7 odst. 2 zákona o finanční kontrole

<sup>51</sup> § 11 zákona o finanční kontrole

Proces výkonu veřejnosprávní kontroly se řídí kontrolním řádem, pokud zákon o finanční kontrole nestanoví odlišnou úpravu<sup>52</sup>.

## 20.2 Vnitřní kontrolní systém

**Vnitřní kontrolní systém** se skládá z řídicích a kontrolních mechanismů a interního auditu. Jedním z nejdůležitějších řídicích a kontrolních mechanismů je řídicí kontrola, tj. kontrola finančních a majetkových operací<sup>53</sup>.

### 20.2.1 Řídicí a kontrolní mechanismy

Řídicím a kontrolním mechanismem se rozumí jakékoliv opatření, které zmírňuje nebo minimalizuje rizika, která ohrožují plnění úkolů orgánu veřejné správy. Správné nastavení řídicích a kontrolních mechanismů poskytuje přiměřené ujištění o tom, že bude s veřejnými prostředky nakládáno účelně, hospodárně a efektivně. Řídicími a kontrolními mechanismy jsou zejména:

- vymezení práv a povinností zaměstnanců,
- řídicí kontrola (viz kapitola 19),
- řízení rizik,
- řízení souladu s právními, technickými a vnitřními předpisy,
- oběh informací k řízení a kontrole veřejných financí,
- vedení účetnictví podle zákona o účetnictví,
- sestavování, úpravy a sledování plnění veřejného rozpočtu,
- platební styk,
- ověřování a schvalování majetkových operací.

Při zavádění těchto řídicích a kontrolních mechanismů platí **zásada přiměřenosti**, která stanovuje, že výdaje na jejich zavedení nesmí být z dlouhodobého hlediska vyšší než výdaje, které jsou nezbytné k zajištění řádného plnění úkolů příslušného orgánu veřejné správy.

### Řízení rizik

Každý orgán veřejné správy má úkoly, pro které byl zřízen. Všechny tyto úkoly směřují k poskytování veřejných služeb. Úkoly mohou být dány zákonem, rozhodnutím orgánu (např. vlády, rady obce nebo kraje), zřizovací listinou orgánu veřejné správy, mohou vyplývat ze zajištění samostatné nebo přenesené působnosti, z provozní činnosti orgánu veřejné správy apod. Plnění těchto úkolů je ohroženo riziky. **Riziko je událost v budoucnu, která může a nemusí nastat, ale pokud nastane, tak bude mít negativní dopad na plnění daného úkolu.** Zaměstnanci a ostatní osoby (ministr, starosta, zastupitel, ředitel, zaměstnanci odborů, oddělení, středisek, apod.), kteří se podílí na zajišťování plnění úkolů orgánu veřejné správy, by se měli zamyslet nad souvisejícími riziky a snažit se o zmírnění jejich následků v případě, že k události dojde nebo o snížení pravděpodobnosti, že událost nastane (tzv. řízení rizik). Řídit rizika lze zejména prostřednictvím nastavení řídicích a kontrolních mechanismů (viz výše).

### Vymezení práv a povinností zaměstnanců

Odpovědnost za zavedení a udržování vnitřního kontrolního systému má vedoucí orgán veřejné správy<sup>54</sup>. Vedoucí orgán veřejné správy vymezení práva a povinnosti zaměstnanců, kteří řídí a kontrolují veřejné finance. Ve vnitřních předpisech by měly být stanoveny a jasně popsány

<sup>52</sup> § 12 až § 21 zákona o finanční kontrole

<sup>53</sup> Část čtvrtá zákona o finanční kontrole

<sup>54</sup> § 25 zákona o finanční kontrole

pravomoci a odpovědnosti zaměstnanců orgánu veřejné správy, konkrétní postupy schvalování operací, nastavení toku informací apod. Těmito vnitřními předpisy mohou být např. organizační řád, směrnice o oběhu dokladů, směrnice o zajištění finanční kontroly, pokyny vedoucího orgánu veřejné správy, apod.

### **Řízení souladu s právními, technickými a vnitřními předpisy**

Jedná se o běžnou kontrolní činnost, typicky následnou kontrolu, při které se ověřuje soulad skutečnosti (toho, jak to reálně probíhá) se stanovenými pravidly (toho, jak to dle zákona má probíhat). V soukromé sféře se tento řídicí a kontrolní mechanismus označuje také cizím slovem „*compliance*“. Příkladem, u kterého lze využít tento mechanismus, je zveřejňování smluv v Registru smluv. Zákon o registru smluv určuje podmínky a způsob zveřejnění smluv. Smlouva musí být zveřejněna, a to správným způsobem, protože jinak hrozí riziko její neplatnosti. Toto riziko dopadá i na finanční operace (příjmové a výdajové) a je potřeba tuto kontrolu na orgánech veřejné správy dobře nastavit. Je potřeba například stanovit povinnost průběžně kontrolovat, zda jsou zveřejněné smlouvy zveřejněny správně a zda jsou zveřejněny všechny smlouvy, u kterých to zákon o registru smluv vyžaduje. S tím samozřejmě nutně souvisí i určení osoby, která tuto kontrolu bude provádět.

### **Oběh informací k řízení a kontrole veřejných financí a vedení účetnictví podle zákona o účetnictví**

Aby informace o hospodaření odpovídaly skutečnosti, je potřeba také nastavit oběh informací v orgánu veřejné správy. Jedná se například o oběh smluv a jejich připomínkování, o oběh účetních dokladů a informací potřebných k tomu, aby účetnictví bylo správné, úplné, průkazné, srozumitelné, přehledné a způsobem zaručujícím trvalost účetních záznamů. Základním předpokladem tedy je, aby se informace dostaly včas ke správným lidem a aby tyto informace byly včas vykázány ve výkazech (např. účetní závěrka).

### **Sestavování, úpravy a sledování plnění veřejného rozpočtu a platební styk**

Důležitou součástí finančního řízení je také sestavování, úpravy a sledování plnění veřejného rozpočtu a platební styk. Toto umožňuje např. sledovat dostupnost prostředků. Tento mechanismus by měl např. také zajistit, aby orgány veřejné správy měly své závazky splaceny včas a na druhou stranu, aby orgány veřejné správy vymáhaly své pohledávky (např. problém promlčení pohledávek ve veřejné správě, kdy je nárok ohrožen nebo zcela ztracen).

### **Ověřování a schvalování majetkových operací**

Jedná se o operace, které představují dispozici s majetkem, při které nedochází k příjmu ani výdaji prostředků veřejného rozpočtu (např. výpůjčka, svěření majetku příspěvkové organizaci, bezúplatné převody majetku, apod.). Zákon o finanční kontrole je blíže neupravuje. Nastavení procesu je tedy zcela v dispozici příslušného orgánu veřejné správy. Vždy by však měly být dodrženy hlavní cíle finanční kontroly podle § 4 zákona o finanční kontrole.

#### **20.2.2 Interní audit**

**Interní audit** je nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy, které zjišťuje, zda<sup>55</sup>:

- jsou dodržovány právní předpisy, přijatá opatření a stanovené postupy;
- rizika vztahující se k činnosti orgánu veřejné správy jsou včas rozpoznávána, a zda jsou přijímána odpovídající opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění;
- jsou plněna provozní a finanční kritéria;

---

<sup>55</sup> § 28 odst. 2 zákona o finanční kontrole

- je zavedený vnitřní kontrolní systém dostatečně účinný, reaguje včas na změny ekonomických, právních, provozních a jiných podmínek;
- dosažené výsledky při plnění rozhodujících úkolů orgánu veřejné správy poskytují dostatečné ujištění, že schválené záměry a cíle tohoto orgánu budou splněny.

Interní audit je zajištěn funkčně nezávislým útvarem, popřípadě k tomu pověřeným zaměstnancem, který je organizačně oddělen od vedení orgánu veřejné správy a pracuje nezávisle na něm. Tento nezávislý útvar není účasten na řízení orgánu veřejné správy a zároveň není odpovědný za případné nedostatky.

Zákon o finanční kontrole demonstrativním výčtem definuje tři typy interního auditu <sup>56</sup>:

- **finanční audit**, který ověřuje, zda údaje vykázané ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním;
- **audit systému**, který prověřuje a hodnotí systémy zajištění příjmů orgánu veřejné správy, včetně vymáhání pohledávek, financování jeho činnosti a zajištění správy veřejných prostředků, a
- **audit výkonu**, který zkoumá výběrovým způsobem hospodárnost, efektivnost a účelnost operací i přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému.

Podle potřeby lze vykonávat i jiné typy interních auditů (např. audit shody) nebo je i vzájemně kombinovat.

**Povinnost zřídit interní audit** (tj. zřízení útvaru interního auditu nebo pověření zaměstnance úřadu výkonem interního auditu) v orgánu veřejné správy stanovuje zákon o finanční kontrole, který současně definuje několik **výjimek**. Např. obce a městské části hlavního města Prahy, které mají **méně než 15 tis. obyvatel**, mohou nahradit funkci útvaru interního auditu přijetím jiných dostatečných opatření.<sup>57</sup>

### 20.3 Finanční kontrola vykonávaná podle mezinárodních smluv

Posledním subsystémem systému finanční kontroly je **finanční kontrola vykonávaná podle mezinárodních smluv**, která zahrnuje finanční kontrolu zahraničních prostředků vykonávanou mezinárodními organizacemi podle vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána. Jedná se o zbytkovou kategorii. Zahrnuje jen finanční kontrolu prováděnou ze strany mezinárodních organizací podle mezinárodních smluv v případě, že tyto mezinárodní organizace poskytují na území ČR finanční prostředky. Na základě mezinárodních dohod, kterými je ČR vázána, musí být těmto mezinárodním organizacím umožněno ověřování nebo poskytnuta spolupráce při prověřování poskytovaných prostředků.

#### Základní pojmy:

Finanční kontrola, veřejnosprávní kontrola, vnitřní kontrolní systém, řídicí a kontrolní mechanismy, riziko, interní audit, finanční audit, audit systému, audit výkonu

#### Kontrolní otázky:

- Jaká města mají povinnost zřídit útvar interního auditu nebo výkonem interního auditu pověřit zaměstnance úřadu?

<sup>56</sup> § 28 odst. 4 zákona o finanční kontrole

<sup>57</sup> § 29 odst. 5 a 6 zákona o finanční kontrole

- Mohou být nástrojem řízení rizik např. pravidelné pracovní porady? Pokud ano, jakým způsobem si představujete tento způsob řízení rizik?
- Podléhá bezúplatný převod majetku mezi organizacemi veřejné správy pravidlům procesu řídicí kontroly podle zákona o finanční kontrole?
- Jaké jsou hlavní cíle vnitřního kontrolního systému v orgánu veřejné správy?

**Literatura:**

MF: Informace Ministerstva financí k řízení a kontrole ve veřejném sektoru. Praha, Ministerstvo financí, dostupné z <<https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi>>.

Mezinárodní standardy interního auditu vydávané Českým institutem interních auditorů.

Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

# Seznam pojmů a klíčových slov

<b>A</b>	<b>N</b>
akruální princip, 14, 69	Národní rozpočtová rada, 18 návrh rozpočtu, 50 Nejvyšší kontrolní úřad, 41 nezaměstnanost, 9 nominální HDP, 7
<b>C</b>	<b>O</b>
cash flow, 15, 67 CSÚIS, 69, 71, 74	oběh informací, 84 organizační složka státu, 59
<b>D</b>	<b>P</b>
dluhová brzda, 18, 60	Pakt o stabilitě a růstu, 17 peněžní báze, 69 peněžní fond, 57 peněžní tok, 15 pokladní plnění státního rozpočtu, 40 pokuta, 47 potenciální produkt, 8 průměrná mzda, 9 přehled o peněžních tocích, 67 přehled o změnách vlastního kapitálu, 67 přestupek, 47 příjmy daňové, 20, 21, 35, 53, 54 kapitálové, 20, 35, 53 nedaňové, 20, 35, 53 přijaté transfery, 20, 35, 54 příloha v účetní závěrce, 67
<b>E</b>	
ekonomický výkon, 7 ESA 2010, 7, 13, 14	
<b>F</b>	
finanční kontrola, 82, 85 fiskální politika, 14, 16 fondy sociálního zabezpečení, 14 funkce veřejných financí alokační, 14, 25, 34 redistribuční, 14, 25, 34 stabilizační, 14, 25, 34	
<b>H</b>	
hospodářský cyklus, 8, 16, 17, 18, 27, 34 hrubý domácí produkt, 7	
<b>I</b>	
IISSP, 30, 39, 40 indexace, 10 interní audit, 84	
<b>K</b>	
konečný rozpočet, 38 Konvergenční program České republiky, 29 kvazimandatorní výdaje, 25	
<b>M</b>	
mandatorní výdaje, 25 mediánová mzda, 9 metodika hotovostních toků, 14 mezera výstupu, 8 míra inflace, 10 místní vládní instituce, 14	
	<b>R</b>
	reálný HDP, 7 rozpočet státu, 29, 32, 34, 37 rozpočet po změnách, 37 rozpočtová odpovědnost, 17 rozpočtová skladba, 34, 51 Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí, 18, 29 rozpočtové opatření, 37, 38, 51 rozpočtové provizorium, 48, 50, 59 rozpočtové určení daní, 22, 54 rozpočtový výbor, 38 rozvaha, 66
	<b>Ř</b>
	řídící a kontrolní mechanismy, 83
	<b>S</b>
	sektor vládních institucí, 12, 13, 60

státní rozpočet, 14, 29, 32, 34, 37  
státní závěrečný účet, 40  
strukturální saldo, 17  
střednědobý výhled, 32, 46, 47

## T

trh práce, 9

## U

účetní závěrka, 66  
účetnictví, 57  
ústřední vládní instituce, 14  
územní samosprávný celek, 14, 18, 22, 25, 29, 32, 40, 46, 50,  
59, 82

## V

veřejné finance, 12

veřejné korporace, 12  
veřejné příjmy, 20  
veřejné výdaje, 25  
veřejné zdravotní pojišťovny, 14, 21, 25, 26, 71  
veřejnosprávní kontrola, 82  
veřejný sektor, 12  
vnitřní kontrolní systém, 83  
Vybrané účetní jednotky, 66  
výdaje  
    běžné, 35  
    kapitálové, 35  
výkaz zisku a ztráty, 67

## Z

zaměstnanost, 9  
zásady 3E, 25, 75, 77, 82  
závěrečný účet, 62  
zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření, 62, 64, 65

## Seznam obrázků

Obrázek 1: Schéma ekonomiky z pohledu sektorů.....	12
Obrázek 2: Sektor vládních institucí v České republice .....	13
Obrázek 3: Rozpočtové určení daní v České republice (rok 2024) .....	23
Obrázek 4: Druhové třídění výdajů podle rozpočtové skladby.....	26
Obrázek 5: Funkční členění výdajů sektoru vládních institucí (v roce 2022) .....	26
Obrázek 6: Závazné ukazatele kapitoly – navýšení rozpočtu výdajů na vrub jiné kapitoly (v roce 2024) .....	37
Obrázek 7: Závazné ukazatele kapitoly – povolené překročení výdajů (v roce 2024) .....	38
Obrázek 8: Základní schéma programového financování.....	43
Obrázek 9: Plnění fiskálního pravidla obcemi (za rok 2022) .....	49
Obrázek 10: Struktura příjmů obcí a krajů.....	54
Obrázek 11: Struktura daňových příjmů obcí a krajů .....	56
Obrázek 12: Rozvaha .....	68
Obrázek 13: Výkaz zisků a ztráty .....	68
Obrázek 14: Přehled o peněžních tocích.....	68
Obrázek 15: Přehled o změnách vlastního kapitálu .....	68

## Seznam tabulek

Tabulka 1: Definice a metody výpočtu hrubého domácího produktu.....	8
Tabulka 2: Procentní podíly obcí na sdílených daních .....	54
Tabulka 3: Procentní podíly krajů na sdílených daních.....	54